

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ZONES FRANCHES EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 5 Mars 1931, à 14 heures

PAR

Constantin Gr. MARINESCO

Président : M. W. OUALID.

Suffragants : MM. LESCURE, Professeur,

Roger PICARD, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1931

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ZONES FRANCHES EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 5 Mars 1931, à 14 heures

PAR

Constantin Gr. MARINESCO

Président : M. W. OUALID.

Suffragants : MM. LESCURE, Professeur,
Roger PICARD, Professeur.

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49

1931

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ZONES FRANCHES EN ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Jeudi 5 Mars 1931, à 14 heures

PAR

Constantin Gr. MARINESCO

Président : M. W. OUALID.

Suffragants : MM. LESCURE, Professeur,

Roger PICARD, Professeur.

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Vers la fin du XIX^e siècle, apparut dans trois des plus importants ports de l'Allemagne, une institution nouvelle et de grand avenir : l'Institution de la *Zone Franche*, *Freihafen* (port libre), comme l'appellent les Allemands, par un terme qui n'est, d'ailleurs, pas juste.

La naissance de la *Freihafen* coïncidait avec une recrudescence du protectionnisme douanier et ne devait arriver à la faveur qu'elle connaît aujourd'hui que grâce au fait que les doctrines protectionnistes ont fini par s'implanter et se consolider dans la politique économique de presque tous les Etats de l'Europe.

Car la zone franche, précisément, n'est qu'une réaction contre les difficultés que les régimes douaniers actuels ont créées en établissant les barrières que constituent les droits d'entrée sur les marchandises étrangères, et qui entravent le trafic des grands ports.

Le régime des zones franches a tenté de supprimer ces difficultés de la manière la plus radicale, se séparant ainsi des autres palliatifs, entrepôts douaniers, admission temporaire, drawback, annexes mêmes des législations douanières protectionnistes et dans les cadres desquelles ils ont été agencés.

La zone franche est le régime opposé au protection-

nisme douanier. Là est le dernier refuge du système du libre-échange. Il faut dire aussi qu'elle ne justifie sa raison d'être que par l'existence du protectionnisme. Elle consiste dans l'exterritorialisation *au point de vue douanier*, et avec certaines modalités, d'une portion du territoire d'un port appartenant à un Etat dont la législation douanière comporte des droits à l'exportation des marchandises, ce qui devient de plus en plus rare, — ou à leur importation.

Nous allons analyser dans la première partie de cette étude le but dans lequel ce régime d'exception a été créé. Nous signalons toutefois en passant — et nous y reviendrons un peu plus loin — qu'après la guerre cette institution multiplie les raisons de son existence par l'exercice de certaines fonctions internationales.

L'institution de la zone franche s'est répandue assez vite en Europe surtout après la guerre. Le 29 juillet 1929, elle a fait, en Roumanie, l'objet d'une loi.

Après avoir fait une étude d'ordre historique, économique et international sur ce sujet, nous allons essayer d'exposer le problème de cette institution en Roumanie avec toutes les circonstances qui ont nécessité son adoption.

TITRE I.

ÉTUDE ÉCONOMIQUE DES ZONES FRANCHES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES ZONES FRANCHES LEUR ÉTAT ACTUEL

LES VILLES FRANCHES. L'ÉDIT DE COLBERT DU 26 MARS 1669. — LA PROPOSITION FAITE EN 1815 PAR LE MINISTRE D'ÉTAT CHAPTAL EN VUE D'INSTITUER UNE ZONE FRANCHE A MARSEILLE. — LA ZONE FRANCHE DE HAMBOURG. — SES CARACTÉRISTIQUES. — DÉFINITION. — LE « DEPOSITO FRANCO » DE GÈNES. — LES NOUVELLES ZONES FRANCHES A TRAVERS L'EUROPE.

La zone franche, portion limitée d'un port et jouissant au point de vue douanier d'une complète indépendance en rapport avec le reste du pays, est, ainsi que nous l'avons mentionné dans l'introduction, une institution relativement récente. Toutefois la franchise douanière, en elle-même, ne constitue pas une innovation. Etendue, cette fois, non à une portion déterminée de l'enceinte d'un port, mais à un port tout entier et à la ville voisine, elle a sa source dans un passé assez éloigné. Ainsi renaît le régime des anciens ports francs, ou pour mieux dire, des villes franches d'antan, qui jouissaient

d'une entière liberté au point de vue douanier quant à leurs opérations économiques avec l'étranger.

Beaucoup d'auteurs modernes, surtout avant la guerre, employaient pour désigner la zone franche ou la zone libre moderne, le terme de « port franc ». C'est une expression absolument impropre. Ces anciennes villes franches, ou ports francs, unissaient dans le même régime de franchise totale le port et la ville tout entière. Or la zone franche actuelle ne comprend qu'une certaine portion du territoire du port. C'est ainsi que la nouvelle loi roumaine sur les zones franches, traduite textuellement, défend, par exemple, que la franchise puisse jamais être accordée à un port tout entier. Mais les auteurs de cette erreur d'interprétation justifiaient cette méprise, dans leur pensée, par la crainte qu'on ne confonde l'institution des zones franches dans les ports, encore récente et mal connue, avec les zones franches de Gex et de la Haute-Savoie avec lesquelles, en effet, elles n'ont rien de commun. (1)

Ces ports francs qui disparaissent complètement

(1) C'est en vertu de traités internationaux que le pays de Gex, quoique étant territoire français, constitue une zone franche au point de vue douanier. Le Congrès de Vienne en 1815, en rectifiant les frontières de la France, maintint en faveur du pays de Gex les franchises douanières qui lui avaient été concédées sous l'Ancien Régime, par un édit du 22 décembre 1775. — Quant à la zone franche de la Haute-Savoie, elle fut établie par un décret du 12 juin 1860.

dans le dernier quart du XIX^e siècle sont à partir du XIV^e siècle assez nombreux en Europe.

Leur existence s'explique facilement si l'on tient compte de la situation, toute différente de celle de nos jours, dans laquelle on vivait au point de vue douanier. La diversité des régimes douaniers qui régnaient à l'intérieur des pays soumis à la souveraineté d'une même personne, n'était pas l'exception, mais au contraire la règle.

Dans cet état de choses on ne pouvait trouver anormal qu'une ville maritime, vivant du commerce international, jouit d'un régime de libre-échange en étant séparée au contraire, par des cordons douaniers de son arrière-pays.

Tous ces ports vivaient presque exclusivement du commerce maritime, notamment du commerce d'entrepôt. Le mauvais état des transports terrestres et le fait que la grande industrie n'était pas encore née, faisaient que ces villes avaient des relations très étroites avec leur arrière pays.

Les premiers ports francs ont été créés en Italie en 1547, en Toscane, le port franc de Livourne, en 1696, celui de Civita Vecchia, en 1732, celui d'Ancône, et à diverses reprises Messine et Venise furent des ports francs. En France, Marseille, qui durant certaines périodes avait perdu ses anciennes franchises a été déclaré

port franc sous Louis XIV, sur l'initiative de Colbert, par un édit du 26 mars 1669. Cet édit, qui met en lumière cette institution, montre d'une manière frappante l'importance du commerce extérieur, le but et les avantages de la franchise ainsi que son influence sur la prospérité publique et particulière. Puisque cette haute leçon d'économie politique ne manque pas d'intérêt aujourd'hui comme hier, nous allons citer *in extenso* cet édit :

« Comme le commerce est le moyen le plus propre
« pour concilier les différentes nations et entretenir les
« esprits les plus opposés dans une bonne et mutuelle
« correspondance ; qu'il apporte et répand l'abondance
« par les voies les plus innocentes ; rend les subjects
« hereux et les Etats plus florissans ; aussi n'avons-
« nous rien obmis de ce qui a dépendu de notre autho-
« rité et de nos soins pour obliger nos subjects de s'y
« appliquer de porter jusques aux nations les plus éloi-
« gnées pour en recueillir le fruit et en retirer les avan-
« tages qu'il amène avec soy et establir partout en
« même temps, aussi bien en paix comme en guerre, la
« réputation du nom français ; c'est encore pour l'exé-
« cution du même dessein que nous avons donné beau-
« coup d'applications à la construction de quantité de
« vaisseaux et des bâtimens propres pour le commerce,
« que nous avons faict visiter et restablir les ports,
« exciter nos subjects de se perfectionner dans la navi-

« gation, comme les étrangers les plus expérimentés,
« d'y concourir par les grâces que nous leur avons
« faictes, et que même nous avons formé diverses com-
« pagnies puissantes pour soutenir la desfence des
« entreprises nécessaires à cet effort. Et comme les
« rois, nos prédécesseurs ont bien connu les avantages
« qui peuvent arriver à leurs Estats par la voye du com-
« merce et que l'un des principaux moyens pour l'attirer
« est d'establir quelqu'un des premiers ports de nostre
« royaume libre et exempt de tous droits d'entrée et de
« sortie qu'aucun autre de nostre royaume ; bien que les
« nostres n'y fussent pas establis, et l'application que
« nous avons donnée au commerce depuis que nous pre-
« nons nous-même le soin de nos affaires, nous ayant
« faict clairement connaître les avantages que nostre
« royaume recevoit de la franchise de la dicte ville,
« lorsqu'elle étoit observée ; combien les estrangers
« ont profi de cette surcharge de droits establis de
« temps en temps en atirant chez eux le commerce qui
« s'y faisait, nous avons bien voulu, pour ajouter cette
« marque à tant d'autres que nous avons données à nos
« peuples, non seulement en les soulageant sur toutes
« sortes d'impositions, mais encore en donnant nos
« soins et employant même de notables sommes de
« deniers de notre trésor royal pour le restablissement
« des anciennes manufactures, l'establissement des nou-

« velles et pour l'augmentation du commerce par eau et
« par terre, nous priver d'un revenu considérable que
« nous apportent les dicts droits et même, pourvoir au
« remboursement de ceux qui estaient aliénés ou donnés
« depuis longtemps pour causes très favorables pour
« rétablir entièrement la franchise du dict port, et con-
« vrier par des si extraordinaires avantages tous nos
« subjects que les estrangers, d'y continuer et d'en aug-
« menter le commerce et le porter dans son plus grand
« éclat. »

Et plus loin :

« A ces causes et autres considérations, à ce dû
« mouvant, de l'avis de nostre dict conseil et de nostre
« grâce spéciale pleine puissance et autorité royale,
« nous avons déclaré et, par ces présentes, signées de
« nostre main, déclarons le port et havre de nostre ville
« de Marseille franc et libre à tous marchands et négo-
« cians, et pour toutes sortes de marchandises, de quel-
« que qualité et nature qu'elles puissent être. Ce fai-
« sant, voulons et nous plaît que les estrangers et autres
« personnes de toutes nations et qualités puissent y
« aborder et entrer avec leur vaisseaux, bastiments et
« marchandises, les charger et décharger, y séjourner,
« magasiner, entreposer et en sortir par mer librement,
« quand bon leur semblera sans qu'ils soyent tenus de
« payer aucun droit d'entrée ny de sortie par mer ; et

« de la même grâce et autorité que dessus, voulons et
« nous plaît que les marchandises qui seront cy-après
« transportées par mer, de la ville de Marseille hors de
« notre royaume soyent et demeurent exemptes de tous
« droits, sans que les vaisseaux et bastiments qui en
« sortiront soient tenus de raisonner aux bureaux des
« foraines et douanes établis dans les ports. »

Après l'établissement de la franchise de Marseille, Bayonne et Dunkerque ont joui d'un régime semblable. De même en Allemagne il existait une grande quantité de villes dont la franchise était alliée avec une entière souveraineté politique.

Beaucoup plus tard, en 1832 et en 1834, les ports moldo-valaques, de Galatzi et Braïla étaient aussi affranchis, les conditions dans lesquelles se trouvaient alors ces deux pays permettant encore la survivance de ce régime presque partout supprimé.

Ces villes franches, qui avaient aussi des correspondants dans des pays non maritimes (en Moldo-Valachie par exemple) ou même à l'intérieur d'un pays, se différenciaient foncièrement des zones franches modernes. Elles se caractérisent par une franchise illimitée et non seulement douanière. Ainsi l'exterritorialité dont jouissaient ces ports privilégiés, s'entendait non seulement pour ce qui concerne les droits d'entrée et de sortie sur les marchandises traversant leurs territoires, mais aussi

pour les droits intérieurs de consommation et d'accise. Les habitants de ces villes franches, qui étaient pour la plupart très populeuses, étaient en fait affranchis de tous les impôts indirects qui pesaient sur les habitants du territoire douanier. Le port franc était donc territoire étranger séparé d'ailleurs du reste du pays par un cordon douanier.

Aujourd'hui, il n'existe plus de villes franches. Elles furent supprimées, en France, au moment de la Révolution de 1789 ; et plus tard en Italie et dans les principautés roumaines. Exceptionnellement, l'Allemagne nous offre l'exemple d'une transition directe de la ville franche à la zone franche. Or cette disparition complète des villes franches n'a pas été un pur effet du hasard. La nécessité de la suppression des privilèges de ces villes s'imposa au fur et à mesure que la formation de l'unité politique et économique des Etats et leur développement industriel en ont fait ressortir les fâcheuses conséquences et les nombreux inconvénients.

D'une façon succincte, on peut formuler les griefs suivants contre les villes franches :

1. — Les villes franches sont une cause de perte pour le Trésor, et constituent en même temps un privilège incompatible avec les idées égalitaires qui président aujourd'hui à l'organisation des Etats. En effet, lorsque la franchise s'étend à la ville tout entière et à son ter-

ritoire, la conséquence inéluctable qui en découle est la liberté d'entrée et de sortie de toutes les marchandises nationales et étrangères, ainsi que la faculté d'en disposer et de consommer à discrétion, en exemption de tous droits de douane. Or le Trésor, du fait de cette institution perd une partie notable de ses revenus constitués par les droits qui eussent été perçus sans la franchise.

D'autre part, la ville franche jouit à l'égard des autres ports d'une situation privilégiée, et c'est à juste titre que la Révolution française mit fin à ce régime de faveur, inconciliable avec les principes de réorganisation révolutionnaire du pays.

2. — Les villes franches constituent de véritables foyers de fraude. C'est le principal grief qu'on leur a adressé et, plus tard, quand l'institution des zones franches sera fixée et adaptée dans bien des pays, par une méprise, souvent intentionnelle, on lui fera le même reproche : celui de faciliter la fraude, ce qui est complètement inexact.

En effet, il est de toute évidence que les villes franches, couvrant souvent des superficies assez considérables, étaient très difficiles à surveiller quant aux marchandises qu'elles faisaient écouler vers l'intérieur ou en provenance du pays.

Les contrebandiers professionnels, arrivés souvent

à un haut degré de perfection et constitués en des organisations très puissantes, réussissaient toujours à déjouer la police douanière, et arrivaient à réaliser de gros bénéfices aux dépens du fisc et du commerce honnête qui devait supporter une concurrence déloyale. Ainsi les villes franches créent une brèche, qu'on ne saurait ni éviter, ni ignorer, dans l'application du régime protectionniste.

A la suite de la suppression des villes franches, le commerce qui, pendant des siècles, s'y était développé en souffrit beaucoup. Marseille tout particulièrement voyait diminuer l'importance de ses affaires, vouée qu'elle était à la concurrence des ports étrangers offrant plus de facilités au commerce maritime.

Sous l'Empire, la Chambre de Commerce de Marseille demande le rétablissement des anciens privilèges de la ville. Bien qu'on ne lui accorda pas satisfaction, l'incident présente une importance considérable.

A cette époque, en 1815, le gouvernement impérial, en la personne du Ministre d'Etat Chaptal, proposait à la Chambre de Commerce de Marseille, une institution nouvelle, qui n'existait nulle part. C'est l'institution des zones franches actuelles. Le Gouvernement impérial, estimant qu'il lui était impossible de satisfaire à la demande de la grande cité maritime sans porter atteinte aux principes égalitaires instaurés par la Révolution, et

en même temps sans ébranler l'union politique de l'Etat, suggéra la constitution d'un quartier franc, affecté aux opérations du port, la franchise étant octroyée seulement pour le bénéfice de ces opérations.

En citant le rapport de M. Chaptal, dans ses parties les plus intéressantes, nous allons connaître, dès maintenant, les éléments caractéristiques des zones franches modernes en opposition avec les anciens ports francs :

« Si l'on ménage dans une ville maritime et à côté de son port une enceinte entourée de fossés et de murs, isolée comme un lazaret, remplie de magasins comme l'enclos d'une foire, que les négociants puissent fréquenter librement, mais où personne ne soit autorisé à habiter ; que l'embarquement et le débarquement puissent se faire directement ; que, du côté de la ville, il n'y ait qu'une issue avec un bureau de perception pour le passage des marchandises de consommation, et une poterne pour les allées et venues des commerçants et des gens de service ; si ces issues, qui seront ouvertes le jour et fermées la nuit, sont gardées avec soin, on pourra laisser le négociant recevoir, emmagasiner, manipuler des marchandises, les expédier par mer en franchise, le tout sans formalités ni registres. Hors de cette enceinte et à la sortie de l'enclos par la port de l'intérieur, tout se fera selon l'usage ordinaire, on payera les droits et on se con-

formera aux lois et règlements comme si les marchandises arrivaient pour être consommées.

Ce plan semble tout concilier. L'intérêt du commerçant est sauvegardé, le négociant n'est plus contrarié dans aucune de ses opérations, l'étranger ne peut demander, ni plus d'aisance, ni plus de liberté ; il trouve les magasins ouverts tous les jours, il peut y acheter, vendre, débarquer, recharger, former à son gré ses assortiments.

L'Etat ne sacrifie aucune partie de l'impôt, la perception en devient plus facile ; il profite même de l'accroissement de la recette que produisent un commerce animé, l'affluence des étrangers et la prospérité de la ville.

L'Administration des Douanes n'a qu'une enceinte à surveiller. La police ordinaire suffit dans ce système ; elle n'est plus contrainte d'ouvrir un compte pour chacun des nombreux entrepôts, ni de salarier une nuée de nombreux commis pour la vérification et le recensement des marchandises dans les magasins ou pour en ouvrir les portes sur la demande des négociants. Les objets déposés dans le quartier franc sont pour elle comme s'ils n'existaient pas : elle n'est tenue qu'à garder soigneusement deux portes ; elle n'a à craindre qu'une contrebande de poche facile à réprimer. »

Les Marseillais ne surent pas comprendre le grand intérêt que présentait la nouvelle institution. En vou-

lant obtenir la même franchise que celle qui existait avant la Révolution, ils la refusèrent sous la forme proposée par Chaptal. Vers la fin du ^{xix}^e siècle, les Allemands tenant moins à leurs anciens droits adopteront sans difficultés l'institution conçue jusque dans les moindres détails par le Ministre de Napoléon.

A l'occasion de la Restauration, on accorda au port de Marseille la franchise tant désirée. Ce fut un excellent exemple qui démontra que dans les nouvelles conditions de vie — après les grandes transformations économiques et politiques du commencement du ^{xix}^e siècle — la vieille institution ne pouvait donner que les pires résultats. Aux griefs rappelés ci-dessus, s'en ajoutaient, en effet, d'autres, nés de la transformation industrielle qui avait gagné les grandes villes de l'Occident.

Par l'adoption de la franchise, la ville fut isolée du reste du pays par une ligne de douanes — et de ce fait, toutes les maisons de commerce et la grande industrie de Marseille qui avaient établi des liens très étroits avec le territoire douanier furent sérieusement menacées dans leur existence. La conséquence de cet état de choses aurait pu être un déplacement de l'industrie vers l'intérieur du pays, ce qui avait commencé, d'ailleurs, à se produire. Beaucoup de fabriques établirent leur siège à Aix et dans les environs. Du coup, les Marseillais durent eux-mêmes reconnaître que la franchise intégrale

était une institution démodée, et que les avantages qu'elle apportait pour leurs échanges avec l'étranger, ne compensaient pas les perturbations qui s'y ajoutaient.

En 1817 toute franchise fut supprimée. C'est alors qu'on peut regretter qu'on n'ait pas essayé de mettre en application le régime préconisé par le Gouvernement impérial, et qui aurait pu donner à la longue les bons résultats qu'il a fournis ailleurs au commerce international.

Cette exposition faite ,nous pouvons conclure, en toute certitude, que l'âge des villes franches, des ports francs, est passé, que la franchise intégrale ne saurait plus être susceptible d'application aujourd'hui et qu'il sera nécessaire de la remplacer par une toute autre institution : celle de la zone franche.

La première zone franche, selon la formule de M. Chaptal, devait être mise en application beaucoup plus tard, mais à l'occasion d'une situation identique. Le fait s'est passé en Allemagne, au moment où son unité politique se perfectionnait. Les villes de Hambourg, de Lubeck et de Brême avaient conservé dans les deux premiers tiers du XIX^e siècle leur ancienne souveraineté, étant en fait des états entièrement indépendants au point de vue douanier.

Mais, lors de la création du Zollverein, l'union douanière des Etats allemands, qui devait précéder la très

prochaine union politique, gêna considérablement les relations commerciales des villes hanséatiques avec l'intérieur du pays. Prenons plus particulièrement le cas de Hambourg : lorsque vers 1860-1870 le Lauenbourg puis le Mecklembourg, entrèrent dans le Zollverein, une frontière douanière s'établit dans le voisinage immédiat de Hambourg, qui l'isolait de son arrière pays.

Son commerce d'entrepôt et de transit, vu la complète liberté dont le port jouissait pour ses échanges par mer, n'en souffrit nullement. Ce ne fut pas la même chose pour la grande industrie qui s'était développée dans cette ville, mise tout à coup dans une situation insoutenable pour son existence et qui se rapproche beaucoup de celle du port de Marseille en 1815.

L'industrie, dépourvue de matières premières, obligée de travailler seulement pour l'exportation et en même temps livrée à la libre concurrence de l'étranger, n'aurait pas pu résister longtemps contre sa destruction.

Même pour le commerce du grand port, la situation faisait naître de grosses difficultés. Généralement un grand port maritime ne peut pas pourvoir à ses opérations en n'utilisant que les ressources que lui offre l'étranger. Il faut que derrière lui, l'arrière-pays soit toujours en liaison étroite avec lui — ce qui est assez facile aujourd'hui quand les transports sont bien organisés — pour recevoir et envoyer les marchandises qui

font l'objet de l'industrie et du commerce du grand port avec l'extérieur.

Après avoir un moment réclamé l'abolition complète de la franchise, et après avoir essayé d'organiser à l'intérieur de Hambourg le Zollverein-Niederlage — institution consistant dans une sorte d'entrepôt à rebours qui était censé faire partie du Zollverein — les dirigeants de Hambourg, finalement, comprirent mieux la situation, ce qui manqua aux commerçants de Marseille, en 1815. En outre, l'union douanière des pays allemands étant réalisée, l'opinion publique supportant assez mal ces privilèges des villes franches — qui entraînaient d'ailleurs des conséquences plutôt fâcheuses pour les bénéficiaires — un accord, en 1878, fut réalisé entre la ville libre de Hambourg et le Reich, une sorte de compromis, par lequel la ville conservait les anciennes facilités pour le commerce et l'industrie, tout en adoptant pour le reste les obligations qui résultaient d'une parfaite union douanière.

L'institution, esquissée par M. Chaptal, réalisa cet accord. Un quartier fut détaché du territoire douanier, comprenant tous les établissements nécessaires pour les opérations du commerce, ainsi que certaines entreprises industrielles.

Ainsi naquit la zone franche (Freihafen) de Hambourg. La ville reçut, pour les transformations considé-

rables que nécessitait l'aménagement de la nouvelle institution, l'appui financier de l'Etat. En 1881, la zone franche commença à fonctionner.

Un régime semblable fut accordé à Lubeck et Brême, dépourvues pourtant au point de vue industriel des libertés qui étaient accordées à la ville de Hambourg. Ce fut la zone franche commerciale, la *Freibezirck*.

Puisque la zone franche de Hambourg est le type le plus complet de l'institution, nous allons étudier son aménagement et son fonctionnement avec de plus amples détails.

La zone franche ne comprend plus, comme l'ancienne ville franche, toute l'étendue de la cité, ou même une partie de son arrière-pays. Elle est située sur les deux rives de l'Elbe, étant limitée à une superficie de 1.027 hectares. Après la guerre, à l'occasion de l'agrandissement du port de Hambourg l'étendue de la zone franche fut aussi augmentée (1).

Dans cette enceinte se trouvent 17 bassins et des canaux, couvrant une superficie de 240 hectares, 23 kilomètres de quais destinés aux navires de haute mer, 28 kilomètres de quais affectés aux bateaux de rivière. La zone franche est limitée, sur terre, par des grilles en fer d'environ trois mètres de hauteur ; sur l'Elbe, par des

(1) V. Wendemuth L. U. W. Böttcher. — *Der Hafen von Hambourg*, 1927, Pg 57.

barrières flottantes, et du côté de la ville par le Zoll Canal (Canal de la Douane), d'une largeur de 45 mètres. Les entrées du port sont gardées par des postes de douane installées soit aux portes, soit aux pontons. A l'intérieur du Freihafen, les magasins, bureaux, installations industrielles, pourvus de tous les perfectionnements modernes, couvrent une superficie de 476 hectares.

Plus de 800 grues, actionnées par la vapeur ou l'électricité, permettent le déchargement des navires dans les hangars situés le long des quais, à la toiture bien avancée de manière à assurer les opérations par tous les temps, à l'abri de la pluie.

Les grandes lignes de chemins de fer de l'intérieur sont reliées aux voies ferrées de la zone franche, d'une longueur de 143 kilomètres.

Dans cette enceinte, si bien aménagée pour toutes les opérations qui s'effectuent dans un grand port, les marchandises qui y séjournent jouissent d'un régime qui se rapproche beaucoup de celui des villes franches. La zone franche, quoique territoire assujetti à la souveraineté du même état, est séparée pourtant du reste du territoire douanier par sa complète indépendance économique. La zone franche est un territoire d'exclusion douanière, où les organes de la douane ne pénètrent jamais et où les lois du pays même ne peuvent être

appliquées qu'exceptionnellement. La marchandise une fois entrée dans la zone franche, est considérée comme hors du pays. Elle est libre d'y rester tant qu'on le jugera nécessaire, d'y être manipulée, incorporée à d'autres produits, transformée, enfin d'être l'objet de toute opération utile.

La marchandise n'est enregistrée qu'à son entrée dans la zone, et également à sa sortie. Les taxes sont minimales et ne sont perçues que pour assurer le fonctionnement d'un service de statistique et l'entretien de l'institution.

A leur sortie, les marchandises peuvent prendre la route de l'eau vers l'étranger, ou pénétrer sur le territoire douanier ; elles sont alors considérées comme des marchandises étrangères quant aux droits et formalités de douane. Bien que le navire à destination de la zone franche passe dans l'Elbe inférieure, par la région douanière, il n'est aucunement empêché d'effectuer cette traversée par les organes de la douane. Le respect des lois douanières est garanti par le pilote qui est assermenté. Pour montrer que celui-ci se trouve à bord, le navire porte, depuis l'embouchure de l'Elbe, le pavillon douanier noir et blanc, et pendant la nuit, une lanterne de proue (vert sur blanc).

La police ne s'exerce que de l'extérieur.

A l'intérieur, le fonctionnement est assuré par les

organes spéciaux de la zone franche : on fait une exception pour les lois générales du pays visant l'ordre public, l'hygiène et certains commerces et entreprises illicites ou prohibés qui peuvent être appliqués et poursuivis par les organes généraux de l'Etat.

Dans la zone franche peuvent se faire non seulement toutes opérations commerciales, mais en principe aussi, toutes transformations industrielles. En fait, le simple emballage par lequel la marchandise est présentée suivant le goût de la clientèle, est l'occasion de la naissance d'une véritable industrie. Mais il ne s'agit pas de cela. Des usines, de grands chantiers navals peuvent travailler les matières brutes ou demi-fabriquées, pour la réexportation. L'industrie de ce genre qui s'est trouvée accidentellement dans l'enceinte de la zone franche de Hambourg, à l'occasion de son institution, continue de fonctionner. Les statuts qui règlent la zone prévoient même l'établissement d'industries nouvelles, moyennant l'autorisation du gouvernement hambourgeois qui a en vue les répercussions que l'introduction de ces établissements dans la zone franche pourraient avoir sur l'activité industrielle du reste du pays.

Mais un peu plus tard, quand Copenhague adopta une zone franche, copiée dans ses moindres détails sur celle de Hambourg, de nombreuses installations indus-

trielles furent fondées dans l'enceinte même de l'institution, pour bénéficier spécialement de la franchise.

Un autre fait caractéristique des zones franches moderne et qui les sépare foncièrement des anciennes villes franches, est que cette franchise douanière, d'ailleurs suffisamment large, ne s'applique strictement qu'à l'exercice de l'activité commerciale et industrielle que nous avons montrée.

La zone franche moderne n'est plus le privilège moyennageux, qui, accordant aux bénéficiaires des avantages de divers ordres, soulevait des protestations justifiées de la part des autres habitants du pays. Les habitations ne sont plus tolérées dans la nouvelle institution. Sauf le personnel de la police, personne ne peut demeurer là. Les marchandises de consommation individuelle ne peuvent être consommées sur place, en franchise des droits d'importation ou d'accises, lorsqu'ils sont passibles de ces droits. On ne tolère que l'existence de petites buvettes pour l'usage des fonctionnaires et des ouvriers qui travaillent dans la zone.

Pour résumer toutes ces caractéristiques en une formule, on pourrait dire qu'une zone franche est une portion de territoire située dans un port, ou à proximité d'un port, et qui, quoique relevant de la souveraineté d'un pays, est complètement affranchie au point de vue douanier, en vue de faciliter l'industrie ou le commerce

d'exportation, ou les deux. Les marchandises y entrant ou en sortant, ne sont pas assujetties au paiement des droits, ni soumises au régime général des formalités douanières applicables à l'ensemble du territoire.

On ne pourrait pas prétendre que cette définition soit complète.

Tous les types depuis la zone franche industrielle et commerciale, jusqu'à une sorte d'entrepôt perfectionné, ont été mis en application dans les divers pays.

L'institution, très adaptable aux circonstances, a été, là où elle fut adoptée, modifiée suivant les nécessités locales.

Avec ou sans l'admission de l'industrie, permettant des opérations plus ou moins compliquées, étant parfois complètement détachée de l'organisation douanière de l'Etat (mais exceptionnellement faisant quelquefois partie de l'organisation douanière de l'Etat), la zone franche se caractérise néanmoins comme un régime d'exception, en vue du développement du commerce extérieur. C'est un territoire qui, bien que placé sous la souveraineté d'un Etat dont le régime douanier comporte des taxes à l'importation ou à l'exportation des marchandises, est situé en dehors du pays douanier.

Ce régime, comme nous l'avons vu, fut appliqué d'abord en Allemagne, à Hambourg, Lubeck et Brême, vers 1881.

Un régime semblable, mais comportant une franchise plus restreinte, fut mis en application dans le même pays un peu plus tard dans les ports de Geestemunde, Emden, Altona, Brahe, Stettin, Neufahvasser et Cuxhaven qui furent chacun pourvus d'une zone franche.

L'exemple de l'Allemagne fut vite suivi par d'autres pays.

Le Danemark, instituait dès 1894, dans son port de Copenhague, une zone franche à l'instar du Hambourg avec les mêmes franchises considérables, commerciales et industrielles.

L'Autriche-Hongrie avait accordé aux ports de Trieste et Fiume le même régime en limitant les opérations de la zone à celles purement commerciales.

Vers la même époque, l'Italie instituait dans le port de Gênes, un régime très voisin de la zone franche. C'est ce qu'on appelait « *deposito franco*. » Ce dépôt franc, qui, depuis peu, a été transformé en une très importante zone franche, ne comprenait que des magasins, — à la différence des zones franches allemandes, par exemple, qui comprennent des magasins, des bassins et des quais. Il était considéré aussi comme territoire étranger ; la douane n'y pénétrait pas, mais elle en surveillait les portes de sortie. Elle faisait acquitter les droits si la marchandise était destinée à la consommation, ou assurait son expédition régulière si elle était

déclarée pour le transit ou la réexportation. Toute industrie était prohibée, ainsi que toute manipulation exigeant l'emploi du feu.

Toutes les opérations étaient limitées au triage, conditionnement, dépaquetage, emballage, coupage, préparation au goût de la clientèle étrangère ou nationale de certaines marchandises.

Ce système qui caractérisait le « *deposito franco* » de Gênes, constituait en somme une pratique plus large du régime des entrepôts ordinaires.

Après la guerre, la série des ports à zone franche avait considérablement augmenté. En Grèce, c'est le port de Salonique qui, depuis 1925, jouit de ce régime. En Italie, un décret du 22 décembre 1927 prévoit l'établissement des zones franches dans les ports de Savona, Gênes, Livourne, Naples, Brindisi, Bari, Ancona, Venise, Trieste, Fiume, Palerme, Messine, Catane et Cagliari.

En Suède existent des zones franches à Stockholm, Gothembourg et Malmö.

En Norvège à Oslo.

Flensburg, Kiel et Kœnisberg en Allemagne.

L'Espagne possède une zone franche moderne et puissante à Barcelone.

La Hongrie a organisé des zones franches à Budapest et Espel.

La Tchécoslovaquie organise aussi le port danubien de Bratislava, en créant un quartier franc.

Enfin, comme nous l'avons énoncé, la Roumanie a résolu la question des zones franches par une loi très récente.

D'après le *Weser Zeitung* du 28 mai 1930, un accord a été conclu entre la Bulgarie et l'Italie, pour la cession à ce dernier pays, d'une portion du port de Varna en vue de l'institution d'une zone franche italienne.

En France, le problème des zones franches, depuis la fin du siècle dernier, le régime douanier devenant de plus en plus protectionniste, a soulevé de nombreuses discussions. La zone franche a été soutenue et critiquée avec un égal acharnement en de nombreuses propositions de lois, dont une émanant du gouvernement. La plus récente est celle de M. Gratien Candace — faite à la Chambre des Députés dans la session de 1928. Néanmoins, jusqu'à ce jour, rien de positif n'a été réalisé à ce sujet.

Après cet exposé rapide de l'évolution et de l'état actuel de la question de zones franches, il nous reste à examiner dans les chapitres suivants quel est le rôle que cette institution peut jouer, et l'intérêt qu'elle peut présenter pour l'économie d'un pays, et cela même dans le domaine international.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE ROLE DES ZONES FRANCHES

L'ACTIVITÉ DES GRANDS PORTS ET LES RÉGIMES DOUANIERS
PROTECTIONNISTES. — LE ROLE COMMERCIAL, MARI-
TIME ET INDUSTRIEL DES ZONES FRANCHES.

Les ports maritimes ou fluviaux d'une certaine importance n'ont pas seulement une activité provenant de l'entrée des marchandises destinées à la consommation de leur arrière-pays national, ou de la sortie des marchandises indigènes destinées à l'étranger. A côté de ces opérations qui peuvent être très importantes, les grands ports de commerce ont été le centre d'un tout autre genre d'affaires, conséquences du véritable commerce maritime : le commerce de réexportation. Ainsi, de tout temps, les grands ports des pays du Nord de l'Europe surtout, recevaient dans leurs enceintes toutes sortes de produits provenant de tous les coins du monde. Après avoir reçu les demandes d'une clientèle qui savait toujours où elle pouvait trouver ce qu'il lui fallait, ils faisaient expédier, plus loin, par voie d'eau ou par voie de terre, vers les destinations finales, ce qu'ils avaient

eux-mêmes reçu. Ce commerce, qui fait valoir la situation géographique favorable ou le bon outillage d'un port, arrive souvent à dépasser en importance le trafic fourni par la production indigène et par les importations en vue de répondre aux besoins de consommation du pays. Ces opérations donnent ainsi aux grands ports le caractère de véritables marchés ayant un rayon d'activité souvent fort étendu. Ils deviennent des centres d'approvisionnements pour telles ou telles catégories de produits qu'on y trouve toujours dans les meilleures conditions. C'est ainsi qu'en Europe les marchés de principaux produits sont répartis entre un certain nombre de ports et l'approvisionnement des autres pays pour ces produits constitue une des fonctions essentielles de ces ports. On sait qu'en Europe continentale, le Havre et Brême sont les principaux marchés du coton, Hambourg celui du café, etc...

Ces marchandises, qui arrivent dans ces ports-marchés en quantités considérables et qui sont dirigées lentement vers une clientèle beaucoup plus éloignée, souvent de mœurs et de goûts différents, doivent y être conservées un certain temps et de plus, subir des modifications fort importantes, tant en ce qui concerne leur aspect que même leur constitution.

Ces marchandises ont besoin d'être classées, divisées, transformées, soumises à toutes sortes de mélan-

ges, déemballées et emballées et empaquetées de nouveau d'une manière spéciale.

Toutes ces opérations, qu'exige le commerce maritime, doivent avoir pour leur accomplissement une entière liberté. Les marchandises doivent pouvoir être déposées, à peu de frais, en des endroits appropriés et ne subir aucune opposition de la part des autorités du port pour toutes les manipulations qu'elles nécessitent et que nous avons énumérées. Il est facile de concevoir le régime de liberté dont jouit le commerce maritime dans les ports des pays qui gardent une politique douanière de libre-échange, ou dans celles qui ont adopté un régime douanier légèrement protectionniste. Tout comme dans les anciennes villes franches, rien n'entrave la marche normale des opérations. Il n'en est pas de même pour les pays dans lesquels une politique nettement protectionniste a été adoptée. Et c'est le cas de bon nombre d'Etats européens. Les droits imposés sur les importations de marchandises étrangères, en vue de les éloigner du marché national, constituent la pierre d'achoppement du système. Si le régime protectionniste avait été appliqué à la lettre, le résultat aurait été un trouble profond dans les rapports économiques internationaux, un arrêt brusque des produits dans leur courant vers les acheteurs éparpillés à tous les coins du monde, en un mot, c'eût été une véritable révolution

économique. Fatalement aussi, le commerce maritime aurait cessé son activité du même coup.

En face de cette situation, il a bien fallu tempérer l'application du protectionnisme douanier par certaines institutions, qui, tout en laissant à l'industrie nationale le débouché interne d'un pays, permettent pourtant dans une mesure plus ou moins satisfaisante, l'exercice de ce commerce international.

Ces institutions prirent naissance soit dans le cadre douanier protectionniste général, comme le transit privilégié, l'entrepôt douanier, l'admission temporaire et le drawback (pour un genre d'opérations plus complexes, même industrielles), soit en dehors du régime douanier général, comme y étant juxtaposé, le régime des zones franches dont nous avons montré l'origine et fait la description, et dont nous arrivons maintenant à saisir le principal rôle : *le rôle commercial*.

De toutes les institutions créées dans le cadre du régime douanier pour suppléer à sa rigueur envers le commerce international, seul l'entrepôt peut supporter une comparaison avec la zone franche, mais tout à son désavantage. « Le transit privilégié » exige des formalités assez compliquées, le plombage des wagons et l'acquit à caution, et en dehors de cela ne permet aucune transformation de la marchandise. « L'admission temporaire », qui, elle, offre des avantages appréciables et

qui consiste dans l'admission en franchise de certains produits pour être réexportés après avoir été, soit incorporés à d'autres produits indigènes, soit travaillés et transformés industriellement, présente aussi de grosses difficultés. Il faut toujours payer l'acquit à caution et en subordonner l'exercice à une foule de conditions sans parler des formalités douanières qui restent même plus compliquées que pour les importations ordinaires. Le « drawback » ressemble beaucoup au procédé du « dumping ». On verse aux exportateurs des produits transformés une somme égale aux droits de douane qui grèvent la matière première employée. Le système soulève les mêmes critiques. Au point de vue pratique, sa réalisation est très difficile, ce qui, pour le commerce, constitue un gros obstacle.

Reste « l'entrepôt douanier ». Il peut, dans certaine mesure, suppléer à l'institution des zones franches. Il s'applique aux marchandises étrangères qui pénètrent sur le territoire d'un pays, dans le cas où pourtant, on n'a pas la certitude qu'elles seront consommées à l'intérieur ou réexportées.

Les entrepôts ne sont pas, comme les zones franches, des portions de territoire supposées étrangères au territoire douanier et non soumises aux vérifications directes de la douane. C'est la différence essentielle d'où découlent toutes les conséquences qui rendent l'emploi des

zones franches préférable à l'emploi des entrepôts, même dans le cas où les entrepôts auraient pu rendre les mêmes services (1). Les entrepôts sont des magasins placés sous la garde de la douane. Aux entrées, aux sorties, ainsi qu'à l'intérieur, les préposés de la douane exercent leur surveillance et font des vérifications fréquentes. Le fait même de cette surveillance permet d'ajourner le paiement des droits d'importation ou d'exportation des marchandises entreposées, et ces droits, après les délais pendant lesquels le séjour des marchandises est autorisé, ne sont perçus que si les marchandises entrent en consommation sur le territoire national. On ne perçoit pas ces droits, au contraire, si les marchandises sont dirigées sur un autre entrepôt ou sont réexportées. Ainsi les entrepôts s'apparentent aux zones franches, quoique ne donnant pas autant de satisfaction. Les termes pour l'ajournement du paiement des droits douaniers dûs pour les marchandises entreposées sont beaucoup plus restreints que dans les zones franches. En dehors de cela, leur capacité de magasinage n'atteint jamais celle de ces dernières.

En droit, la situation des marchandises en entrepôt est très différente de celle des marchandises en zone franche. Comme nous l'avons dit, les marchandises

(1) C'est-à-dire pour l'entreposage des marchandises destinées à la consommation nationale.

entreposées sont toujours en territoire national et le paiement de droits douaniers n'est qu'ajourné. Il doit y être procédé si la marchandise n'est pas réexportée dans le délai prescrit. Conséquence : le calcul des droits qui peuvent être éventuellement perçus doit être fait avant l'entrée de la marchandise en entrepôt et la marchandise doit être soumise aux mêmes formalités et vérifications, avant cette entrée en entrepôt, que si elle entrait directement en consommation. Les vérifications à l'entrée sont également nécessaires pour que l'identité des marchandises puisse être reconnue à la sortie par des vérifications correspondantes.

Ce régime qui n'est pas particulier aux ports, — car il y a des entrepôts dans n'importe quel centre, même à l'intérieur d'un pays, — permet donc au commerce de réexportation de bénéficier de certains avantages propres aux zones franches : les droits de douane sur les marchandises importées et réexportées ne sont pas en fait perçus. Mais ce système comporte en revanche un grand inconvénient : tandis qu'en zone franche n'existe comme formalité qu'une déclaration sommaire, dans les entrepôts douaniers, l'entrée et la sortie des marchandises sont soumises à l'accomplissement des déclarations de détail formulées conformément à la nomenclature douanière du pays et aux engagements et vérifications du régime général. Et encore à une condition, qui est la

plus importante : il faut que toutes ces marchandises ne subissent pendant leur séjour dans les ports — ce qui arrive bien rarement — aucune manipulation ou transformation de caractère commercial, ou, à plus forte raison, certaines transformations industrielles. L'identité de la marchandise, dans ces cas-là, ne pouvant plus être constatée, l'entrepôt devient inutilisable. D'ailleurs les transformations des marchandises à l'intérieur des entrepôts sont interdites ou soumises à une surveillance rigoureuse de la part des préposés de la douane, ce qui rend leur exercice pratiquement impossible. Aussi les mélanges de produits de valeur différente au point de vue douanier sont-ils généralement interdits.

On sait l'importance considérable que peuvent avoir pour le développement des affaires, les opérations que subissent certaines marchandises à leur passage dans un port.

Le port qui, ainsi que nous l'avons dit, arrive à devenir un grand marché d'approvisionnement et de vente, doit pouvoir satisfaire les goûts, les préférences, souvent légitimes d'une clientèle variée, en lui offrant exactement l'article qui fait l'objet de ses besoins.

Les Allemands, en instituant à Hambourg, une zone franche, étaient bien pénétrés de ce principe dont ils ont tiré grand profit aux dépens des ports français dépourvus de semblables moyens.

Ainsi, même pour les vins français, le marché pour les pays nordiques, n'était pas Bordeaux, avant la guerre, comme cela eut été naturel, mais Hambourg (1). C'est que les commerçants allemands avaient la possibilité d'ajouter aux vins français une certaine quantité d'alcool, celui-ci indigène, pour leur donner les qualités exigées par les consommateurs nordiques. Les paroles prononcées par une Danoise, à ce sujet, et citées aussi dans l'étude de M. Louis Hugot, sont très édifiantes : « En Danemark, nous aimons bien vos vins de Bordeaux, mais à condition qu'ils soient passés par Hambourg où on sait très bien, en les alcoolisant, les arranger selon nos goûts ». (2).

A part cela, ces mélanges de marchandises constituent aussi un excellent débouché pour les produits nationaux qui peuvent très bien servir pour une certaine part à ces opérations.

De ce parallèle entre l'entrepôt douanier et la zone franche, se dégage clairement la supériorité que présente cette dernière institution comparativement à l'autre, en ce qui concerne le développement du commerce international. Seule la zone franche peut assurer aux marchandises étrangères qui fréquentent un port en vue

(1) V. Hugot Louis, *Les ports francs*, pg 81 et suiv.

(2) V. Hugot, op. cit., pg 82.

d'une réexportation, un entreposage parfait, où elles peuvent être mises dans les meilleures conditions.

La zone franche présente un intérêt considérable même pour le commerce d'importation national. Elle remplace avantageusement l'entrepôt douanier, toutes les opérations qui s'y effectuent étant mieux faites. Les entraves de l'entrepôt douanier, formalités, cherté, restriction, n'existent plus. Les industriels étrangers et les grands importateurs peuvent former dans la zone franche de vastes dépôts de marchandises qu'ils écoulent au moment opportun sur le marché national sans aggravation de charges douanières, ou qu'ils peuvent, également sans beaucoup de soucis, expédier vers d'autres destinations.

Si l'on compare le régime de la navigation dans les ports douaniers au régime de la navigation dans les zones franches, on constate qu'une autre importante série d'avantages commerciaux, mais surtout *maritimes*, résultent de la faveur de la dernière institution.

Voyons comment se passent les choses dans les ports douaniers, où, en dépit de divergences de nomenclatures, le régime de ces ports, en ce qui concerne le déchargement et le chargement des navires, présente une complète ressemblance dans tous les pays protectionnistes (1).

(1) V. R. Haas, *Régime international des zones franches dans les ports maritimes*, pg. 383 et suiv.

Pour qu'un navire puisse recevoir du port de départ les permis nécessaires lui permettant de le quitter, il doit posséder entre autres papiers un état général de sa cargaison, connu sous le nom de « manifeste ». Ce manifeste indique, en général, avec les lieux de chargement, le nombre et l'espèce de colis, leurs marques et numéros permettant de les reconnaître et, pour chaque colis, la désignation commerciale de la marchandise transportée, avec sa quantité en poids ou en autres unités appropriées.

La première formalité à accomplir par un navire arrivant dans un port et qui doit procéder au déchargement des marchandises, est la présentation du manifeste aux autorités douanières. Cette formalité constitue une « déclaration sommaire » des marchandises transportées. Elle a pour but de permettre à la douane de prendre les dispositions nécessaires pour la surveillance au débarquement, surveillance requise en vue des formalités douanières, et pour l'application des lois de police générale, statistique, etc... Mais cette formalité ne suffit pas, en principe, pour qu'il puisse même être procédé au débarquement des marchandises. La règle fondamentale du régime douanier général doit faire l'objet d'une déclaration douanière spéciale, de telle manière que si des droits doivent être perçus à l'importation, ces droits puissent être immédiatement évalués, le paiement

en étant aussitôt ou presque aussitôt effectué si la marchandise est destinée à être mise en consommation. Le paiement, au contraire, est ajourné, mais garanti soit par la surveillance douanière, soit par la souscription d'un engagement cautionné, si la marchandise doit être réexportée, mise en entrepôt sous surveillance douanière, ou être expédiée en transit, à travers le territoire, à destination de l'étranger ou d'un entrepôt de l'intérieur. En principe, donc, avant débarquement des marchandises, la déclaration sommaire doit être suivie d'une déclaration de détail dans laquelle figure l'indication des marchandises à débarquer, avec leur dénomination selon le tarif douanier en vigueur, les mesures ainsi que toutes indications nécessaires pour les vérifications, la mention du régime douanier auquel elles doivent être soumises (mise en consommation, mise en entrepôt, transbordement, admission temporaire, transit).

Ce n'est qu'une fois ces formalités accomplies que les marchandises peuvent être débarquées. Mais ce ne sont pas là toutes les formalités imposées au déchargement. Lorsque la marchandise a été mise à quai, sous surveillance douanière, il est procédé aux vérifications et à l'apurement du manifeste sur la base des déclarations de détail et des vérifications. La navigation maritime peut être amenée à subir de longs délais immobilisant les navires dans les ports, inconvénient d'autant

plus grave qu'avec l'augmentation actuelle du tonnage des navires, il est économiquement de la plus haute importance que ce navire puisse être utilisé de la manière la plus suivie possible pour les transports, sans immobilisation dans les ports, du capital souvent considérable qu'il représente.

Ces inconvénients qui concernent directement la navigation, ne sont pas, pour le commerce maritime international d'importation et de réexportation, les seuls. Les formalités d'exportation sont, en effet, analogues aux formalités d'importation, puisque en dehors même du cas, redevenu rare, de taxes d'exportation ou de prohibitions d'exportation, il faut, dans le cas de réexportation de marchandises importées, pouvoir procéder à la vérification de l'identité des marchandises, afin que le droit d'importation, qui a été perçu ou garanti, puisse être remboursé, ou que l'intéressé soit libéré de l'engagement, cautionné ou non, qu'il a souscrit. Ces formalités se traduisent seulement par des délais, et directement ou indirectement par des frais, lorsque l'identité de la marchandise réexportée et de la marchandise importée peut être facilement assurée, autrement dit, dans le cas où la marchandise n'a subi aucune transformation. On conçoit, en revanche, les difficultés qui peuvent survenir si la marchandise, comme cela doit arriver le plus souvent, a été soumise à une

manipulation quelconque, changement de colis, mélange, coloration, etc...

Toutes ces formalités, si néfastes qu'elles soient pour la navigation, et indirectement pour le commerce des ports, ont pourtant leur raison d'être dans un régime douanier comportant des droits à l'entrée et à la sortie des marchandises. Leur caractère strict doit être étendu à l'ensemble du territoire, les ports compris, pour que la douane ne cesse d'avoir les garanties indispensables à son bon fonctionnement.

Si par le régime de l'entrepôt, on a tenté d'apporter quelques palliatifs à la rigueur du protectionnisme en ce qui concerne le dépôt de marchandises, on n'a, par contre, rien pu faire en ce qui concerne la navigation — c'est-à-dire le chargement et le déchargement des navires, sans obstacles, qui se traduisent par des pertes d'argent considérables.

C'est seulement en zone franche que la navigation maritime trouve les facilités dont elle a besoin pour son développement. La zone franche étant un territoire complètement isolé du reste du pays, en dehors de ses lignes douanières, aucune raison ne peut faire subsister des formalités nées du besoin d'empêcher la pénétration frauduleuse des marchandises étrangères dans le territoire douanier. Dans la zone franche, toutes les formalités qui prolongeaient la durée du stationnement des

navires, en chargement ou en déchargement dans les ports douaniers, sont supprimées. Dès son arrivée dans la zone franche, après une déclaration vraiment « sommaire » pour les besoins de la statistique, le navire peut décharger. Il peut refaire vivement son chargement, et repartir avec les mêmes facilités. Pendant toutes ces opérations les navires n'ont aucun rapport avec les organes douaniers, exclus complètement de l'enceinte de la zone. Le mouillage dans la zone franche, permettant d'éviter les lenteurs des ports douaniers, constitue la prime la plus intéressante qui puisse exister pour des bâtiments représentant souvent des sommes considérables en leur donnant la possibilité de faire de nombreux et fructueux voyages.

Au point de vue maritime, les zones franches offrent aussi un autre grand avantage, grâce au mouvement perpétuel d'importation et d'exportation qui existe dans ces vastes marchés qu'elles constituent.

Elles assurent constamment du fret à la navigation, et en quantité suffisante : fret de sortie fourni par les exportations, fret de retour fourni par les importations. Le commerce profite aussi de la fréquence du fret, en obtenant des prix de transport très favorables. D'ailleurs les avantages dont jouissent le commerce et la navigation dans les zones franches s'enchevêtrent et concurremment finissent par maintenir ou même par

créer ce caractère de vaste marché que revêt cette institution.

Personne n'a essayé de contester ces heureuses influences que les zones franches peuvent avoir sur le commerce et sur la navigation de certains ports situés dans les pays protectionnistes. Elles étaient, comme on les a appelées depuis longtemps en une formule heureuse, « des compromis » entre les besoins du commerce maritime et les rigueurs imposées par l'application de la politique douanière protectionniste.

Les reproches qu'encouraient les anciennes villes franches sont totalement supprimées par la nouvelle institution. Ni fraudes, donc ébrèchements du régime protectionniste puisque les enceintes assez réduites comme étendue des zones franches sont beaucoup mieux gardées que le reste de la frontière douanière, — ni inégalités de traitement pour les citoyens d'un même pays. La zone franche ne peut contenir en son enceinte aucune habitation, et la consommation sur place des produits frappés de droits à l'importation par les habitants de la ville ou par les usagers de la zone est matériellement impossible. La zone n'est destinée qu'à l'accomplissement de certaines opérations. Elle n'est plus un privilège local.

Mais la zone franche, dans la majorité des ports où elle fonctionne remplit aussi un *rôle industriel*.

Elle bénéficie, à cet effet, de matières premières aux plus bas prix, mais elle doit faire ses installations sur des terrains assez réduits et d'un prix élevé, et employer une main-d'œuvre qui n'est pas bon marché.

On a dit, et cela paraissait impressionnant, que les zones franches industrielles n'avaient aucun succès. Les statistiques d'avant-guerre accusaient une activité presque constante en ce qui concerne les établissements industriels de la zone franche de Hambourg, dont la progression n'avait pas été en rapport avec l'industrie du reste de la ville. Cet argument tombe aujourd'hui complètement. D'après une nouvelle étude sur le port de Hambourg, les établissements industriels de la zone qui, au moment de la séparation des deux territoires étaient au nombre de 83 et employaient 10.014 ouvriers, sont aujourd'hui au nombre de 151 et comptent 25.363 travailleurs (1), ce qui constitue un retentissant succès, vu l'exiguité du territoire de la zone et toutes les difficultés qu'elle comporte.

Donc en ce qui concerne l'industrie à l'intérieur des zones franches, nous croyons pouvoir affirmer qu'elle peut fonctionner dans ces conditions avec toutes les chances de réussite et sans inconvénients pour l'industrie indigène. Tout ce qu'il faut observer, c'est qu'elle soit rapidement orientée dans un sens qui pourra lui

(1) L. Wendemuth und W. Bötcher, op. cité, pg. 67.

assurer le succès, en s'adaptant à une juste appréciation des circonstances.

C'est ici que s'est arrêté le rôle des zones franches avant la guerre — d'une importance considérable — et sans lesquelles on ne pourrait concevoir la prospérité de quelques grands ports de la vieille Europe. Nous allons voir dans le chapitre suivant que les zones franches, à côté de ces fonctions, vont avoir une utilité beaucoup plus large, et cette fois internationale.

CHAPITRE TROISIÈME

LES FONCTIONS INTERNATIONALES DES ZONES FRANCHES

LES ARTICLES 328-330 ET 363-364 DU TRAITÉ DE VERSAILLES ET LES ZONES DE HAMBOURG ET DE STETTIN. - D'AUTRES TEXTES INTERNATIONAUX CONSACRÉS A L'USAGE INTERNATIONAL DES ZONES FRANCHES. — LA CONVENTION DU 10 MAI 1923 SIGNÉE ENTRE LA GRÈCE ET LE ROYAUME DES SERBES-CROATES ET SLOVÈNES, EN VUE DE RÉGLEMENTER LE TRANSIT SERBE PAR LA VOIE DE LA ZONE FRANCHE DE SALONIQUE.

La question des zones franches maritimes et fluviales prend, dès la fin de la grande guerre, un aspect nouveau. Elle élargit considérablement son horizon.

A son début, la zone franche, comme les anciennes villes franches même, et comme les diverses modalités que peut comporter un régime douanier protectionniste : entrepôt, admission temporaire, etc..., n'était qu'une affaire d'ordre strictement interne, qui, quoique tendant à accroître le plus possible les rapports économiques avec l'étranger, était pourtant conçue uniquement en vue de sauvegarder les intérêts nationaux.

Ce fut pour développer le commerce de réexportation, et en général, toutes les opérations qui s'effectuent dans un port, que les pays que nous avons énumérés adoptèrent ce régime.

Mais à partir de 1919, toute une série de textes de caractère international, règlementent d'une manière plus ou moins générale cette matière, qui acquiert ainsi un intérêt beaucoup plus grand.

Tout d'abord, c'est le Traité de Versailles qui accorde une attention toute particulière aux zones franches en leur consacrant les chap. II et V (Sect. II) de sa XII^e partie, qui traite des ports, voies d'eau et voies ferrées. On ne pourrait omettre d'en citer les articles qui ouvrent une voie nouvelle à l'évolution de l'institution qui fait l'objet de cette étude :

« ARTICLE 328. — Les zones franches qui existaient dans les ports allemands au 1^{er} août 1914 seront maintenues. Ces zones franches et celles qui, en vertu du présent Traité, seraient établies sur le territoire de l'Allemagne, seront soumises au régime prévu dans les articles suivants.

Les marchandises entrant dans la zone franche ou en sortant, ne seront soumises à aucun droit d'importation ou d'exportation, en dehors du cas prévu à l'article 330.

Les navires et marchandises entrant dans la zone

franche pourront être soumis aux taxes établies en vue de couvrir les dépenses d'administration, d'entretien et d'amélioration du port, ainsi qu'aux droits établis pour l'usage des diverses installations, pourvu que ces taxes et droits soient raisonnables, eu égard aux dépenses faites, et perçues dans les conditions d'égalité prévues à l'article 327.

Ces marchandises ne pourront être soumises à aucun autre droit ou taxe, si ce n'est à un droit de statistique de 1 pour 1000 *ad valorem* au maximum, lequel sera exclusivement affecté à couvrir les frais du service chargé d'établir le relevé des mouvements du port.

« ARTICLE 329. — Les facilités accordées pour l'établissement de magasins, ainsi que pour l'emballage et le déballage des marchandises, devront répondre aux nécessités commerciales du moment. Tout produit dont la consommation aura été autorisée dans la zone franche sera exempt de droits d'accise ou autres, de quelque nature que ce soit, en dehors du droit de statistique prévu à l'art. 328 ci-dessus.

Aucune distinction ne sera faite, en ce qui concerne une quelconque des prescriptions du présent article, soit entre les personnes appartenant à des nationalités différentes soit entre les produits d'origine ou de destination différentes.

« ARTICLE 330. — Des droits d'entrée pourront être

imposés aux produits sortant de la zone franche pour être livrés à la consommation du pays sur le territoire duquel se trouve le port. Inversement des droits de sortie pourront être imposés aux produits en provenance de ce pays à destination de la zone franche. Ces droits d'entrée et de sortie devront être établis sur les mêmes bases et d'après les mêmes taux que les droits similaires appliqués aux autres frontières douanières du pays intéressé.

L'autre part, l'Allemagne s'interdit d'établir, sous une dénomination quelconque, aucun droit d'importation, d'exportation ou de transit, sur les produits transportés par voie de terre ou d'eau, à travers le territoire allemand, à destination ou en provenance de la zone franche, et en provenance ou à destination d'un autre Etat quelconque.

L'Allemagne devra établir la réglementation nécessaire pour assurer et garantir ce libre passage sur celle des voies de fer et d'eau de son territoire qui donne normalement accès à la zone franche. »

Quelle a été la raison d'être de ces textes ?

Au premier examen, ils paraissent être superflus. En effet, toutes les obligations qui ont été imposées à l'Allemagne, quant à ses zones franches, pour garantir le libre accomplissement, en dehors de toute entrave, des

opérations qui se font d'habitude dans ces enceintes, sont de l'essence même de ces institutions. Dans toutes les zones franches que nous connaissons, aussi en Allemagne, on ne perçoit pas de taxes, ni à l'entrée, ni à la sortie des marchandises étrangères, en faisant néanmoins exception pour les taxes « établies en vue de couvrir les dépenses d'administration, d'entretien, et d'amélioration du port et pour celles établies pour l'usage des diverses installations » — pour employer les termes mêmes de l'article 328 du Traité de Versailles. Même observation est faite en ce qui concerne « les facilités accordées pour l'établissement de magasins, ainsi que pour l'emballage et le déballage des marchandises » qui doivent « répondre aux nécessités commerciales du moment ».

Toutes ces facilités, qui constituent la principale fonction des zones franches, celle de favoriser le commerce de réexportation, ont été instituées dans l'intérêt même de l'Etat à qui ces ports appartiennent. On ne voit donc pas la nécessité d'obliger certains Etats, dans notre cas l'Allemagne, à respecter ces clauses par des textes comportant des garanties internationales, car ce serait l'Allemagne, qui, en cas de changement d'attitude, souffrirait la première des conséquences fâcheuses. Le trafic, profitant de la facilité des transports maritimes, désertera vite le port mal outillé pour aller se fixer là

où il trouve des conditions mieux adaptées à ses besoins.

Ce sont les deuxième et troisième paragraphes de l'article 330 du Traité de Versailles qui expliquent cette immixtion des Puissances alliées et associées, dans une question qui apparaît d'un ordre tout à fait interne, à un examen superficiel : «... L'Allemagne s'interdit d'établir, sous une dénomination quelconque, aucun droit d'importation, d'exportation ou de transit, sur les produits transportés par voie de terre ou d'eau, *à travers le territoire allemand*, à destination ou en provenance de la zone franche, et en provenance ou à destination d'un autre Etat quelconque.

L'Allemagne devra établir la réglementation nécessaire pour assurer et garantir ce libre passage sur celle des voies de fer et d'eau de son territoire qui donne normalement accès à la zone franche ».

Les auteurs de ces stipulations ont pensé que le régime des zones franches comporterait, en dehors, des avantages propres à développer la fortune du port lui-même et l'extension du commerce d'entrepôt du pays souverain du port, d'autres avantages pour le trafic des marchandises qui, en provenance ou à destination d'autres Etats, sont obligées d'employer pour leur transit les voies de terre ou fluviales de ce pays pour pouvoir utiliser la zone franche. Les Etats riverains de la mer n'ont pas besoin de chercher dans des

traités ou dans des conventions internationales la protection de leurs intérêts. Comme nous l'avons dit, les routes maritimes, par leur souplesse, ne s'opposent pas à ce que les navires abandonnent les ports ou le commerce d'entrepôt, de réexportation, ne peut s'exercer dans des conditions favorables, pour aller se fixer là où ils trouvent une organisation répondant mieux à leurs besoins.

La situation n'est pas la même pour les pays plus ou moins dépourvus de littoral maritime. Leurs voies de transport aboutissant toutes à des frontières terrestres, ils ne peuvent posséder l'élément si nécessaire à l'écoulement des marchandises exportables, qui est la mer. En conséquence, ces pays constituent, non la clientèle facultative, mais la clientèle obligatoire du port, ou dans notre cas de la zone franche étrangère.

Des raisons de même nature avaient inspiré l'article 23 e du Pacte de la Société des Nations qui, se rapportant au rôle social, humanitaire et économique que doit présenter le nouvel organisme international, énonce que les Membres de la Société : « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté et du *transit*, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société ».

Les articles 328, 329, 330 du Traité de Versailles ne

font que développer et donner un commencement de réalisation à ces idées, en essayant d'assurer par le moyen des zones franches le libre transit des pays moins favorisés par leur situation à l'égard des grandes voies maritimes. Les auteurs de ces textes, préoccupés au lendemain de la guerre de rétablir les conditions essentielles du commerce international, ont voulu assurer un régime d'égalité et de liberté dans quelques uns des principaux ports, et à cet effet, ils ont essayé d'utiliser l'instrument qui s'offrait à eux dans l'institution des zones franches, institution qui avait déjà, au cours des années précédentes, donné la mesure de sa valeur.

Plus tard, et comme précision de ces desseins, le Traité de Versailles, par les articles 363 et 364, dénote clairement les conceptions de ses auteurs sur les fonctions internationales que doivent remplir les zones franches :

« ARTICLE 363. — Dans les ports de Hambourg et de Stettin, l'Allemagne donnera à bail à l'Etat tchécoslovaque pour une période de 99 ans, des espaces qui seront placés sous le régime général des zones franches, et qui seront affectés au transit direct des marchandises en provenance ou à destination de cet Etat.

« ARTICLE 364. — La délimitation de ces espaces, leur aménagement, leur mode d'exploitation et, en général, toutes les conditions de leur utilisation, y compris

le prix de leur location, seront fixés par une Commission composée de : un délégué de l'Allemagne, un délégué de l'Etat tchécoslovaque, et un délégué de la Grande-Bretagne. Ces conditions pourront être revisées tous les dix ans dans les mêmes formes. L'Allemagne déclare par avance agréer les décisions qui seront ainsi prises. » (1)

On a pensé que l'Allemagne, jouissant d'une sorte de monopole de fait, pourrait, surtout dans les moments exceptionnels, par exemple en cas de difficultés dans les relations économiques entre elle et la Tchécoslovaquie, pays dépourvu de littoral maritime, exercer une contrainte incompatible avec le droit à la vie, dont tout Etat moderne doit avoir le plein usage.

D'autres textes d'une portée internationale viennent depuis, s'ajouter au Traité de Versailles.

Une Convention a été conclue le 9 novembre 1920

(1) Le 16 février 1929 a été signé à Prague un accord entre le Reich et la Tchécoslovaquie, relatif aux zones réservées à la Tchécoslovaquie dans les ports de Hambourg et de Stettin. Une commission internationale, composée des représentants de la Tchécoslovaquie, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, a ratifié cet accord. La zone réservée de la Tchécoslovaquie sera aménagée par l'Etat et remise ensuite à la Société de Navigation sur l'Elbe. Les travaux d'investissement nécessiteront une somme de 35 millions environ à pourvoir en 5 annuités. Le fermage annuel est de 700.000 KC. La Tchécoslovaquie a payé à la ville de Hambourg une somme de 1.700.000 KC, comme prix d'achat des installations existantes. (H. R. Savary, *La Tchécoslovaquie*, t. II, pg. 44).

entre la Pologne et la ville de Dantzig sous les auspices des principales Puissances alliées et associées. Elle prévoit le maintien d'une zone franche à Dantzig, en vue de faciliter le commerce extérieur de la Pologne avec les pays du Nord. La Convention du 23 juillet 1921, relative au Statut du Danube exige la communication à la Commission Internationale du Danube de tous les projets ayant en vue l'établissement des zones franches dans les ports danubiens.

Enfin, la Conférence de Barcelone de 1921, vient de formuler les desiderata exprimés par l'article 23 et suivants du Pacte de la Société des Nations. Elle a élaboré des recommandations concernant les ports placés sous un régime international ; une partie de ces recommandations a trait au régime des zones franches dans les ports. Ces recommandations ont une grande analogie avec les stipulations imposées à l'Allemagne dans les articles cités du Traité de Versailles. Ainsi, aux termes des articles 8, 9 et 10 de ces recommandations, aucun droit ou taxe (sauf celles dues pour l'entretien et le fonctionnement de la zone) ne peut être perçu sur les marchandises entrées ou sorties de la zone franche. Aucune discrimination ne sera faite entre les usagers étrangers de la zone, une parfaite égalité de traitement devant être accordée aux ressortissants, biens, navires de toutes les nations.

Il est vrai que tous ces textes et conventions n'ont qu'un intérêt théorique ou de principe.

On n'avait pas encore essayé de résoudre la partie la plus difficile du problème — c'est-à-dire la réglementation du transit, en provenance et à destination de la zone franche, des marchandises étrangères à travers le territoire du pays souverain de la zone.

L'article 364 qui accorde à la Tchécoslovaquie l'usage de certains espaces dans les zones franches de Hambourg et de Stettin, ne spécifie pas le mode d'exploitation des zones et surtout la solution du problème du transit. L'accord, intervenu le 16 février 1929 entre le Reich et la Tchécoslovaquie, garde aussi un silence complet à cet égard. Ainsi le régime de Hambourg et de Stettin pour le trafic en provenance ou à destination de la Tchécoslovaquie reste encore à déterminer. D'ailleurs ces zones concédées à ce dernier Etat n'ont pas encore commencé à fonctionner, n'étant pas complètement aménagées.

D'autres conventions ont organisé dans tous les détails, l'application pratique de ce système qui se réduit dans ses grandes lignes à une collaboration des autorités douanières et des représentants des pays intéressés.

Les plus importantes de ces conventions sont :

1) celle passée le 10 mai 1923 entre la Grèce et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, en vue de

règlementer le trafic serbe par la voie de la zone franche de Salonique ; et

2) l'accord conclu, le 25 juillet 1927, entre l'Italie et la Hongrie, relativement au port de Fiume, selon lequel la Hongrie obtient de grandes facilités pour le trafic de ses marchandises dans ce port.

Dès l'année 1914, une convention avait tenté d'apporter une solution au problème du transit serbe par la voie de Salonique (1). Cette convention organisait, en se basant sur le principe d'une zone franche dans le port de Salonique, une certaine étendue de territoire, pour faciliter le transit des marchandises en provenance et à destination serbe. Il était pourtant prévu que cette partie du port de Salonique serait administrée par les autorités hellènes tout en étant soumise aux lois et règlements du royaume. Mais le chargement et déchargement, le travail intérieur dans les magasins et les établissements de la zone étaient du ressort du personnel privé de ces institutions. Les autorités douanières grecques étaient aussi éloignées des opérations qui s'y effectuaient. Il était prévu aussi que, en cas de création d'une zone franche dans le port de Salonique, celle-ci serait comprise et soumise au régime de la zone.

Après guerre une nouvelle convention (10 mai 1923), entre le royaume de Grèce et le Royaume des Serbes,

(1) V. *L'Europe Nouvelle*, 16 août 1924, pg. 1056.

Croates et Slovènes vint reprendre cette question et donna une importance toute spéciale au problème du transit qu'on règlementa d'une façon extrêmement précise.

La Grèce, aussitôt en possession du port de Salonique, après la guerre balkanique, avait décidé la création d'une zone franche (1). Le 17 décembre 1914, était votée la loi 390 concernant la zone franche de Salonique et plus tard, le 28 septembre 1915, était publié un décret royal fixant les limites de la zone franche du port de Salonique.

La guerre européenne n'a pas permis la mise à exécution des lois précitées. Mais après la signature du traité de paix, soit en juin 1920, le Ministère des Finances invitait le Gouvernement Général de Macédoine à s'entendre avec la Chambre de Commerce et le Syllogue Commercial de Salonique, afin de désigner l'endroit du port où serait installée la zone franche.

En février 1923, la Chambre de Commerce de Salonique a soumis au Ministère les avis du monde commercial relativement à la zone franche, et le 15 février 1923 était signé un décret portant « exécution de l'article 14 du décret législatif concernant l'amendement et la mise au point de la loi 390 du 17 novembre 1914

(1) V. le *Bulletin annuel de la zone franche de Salonique*, 1926, pg. 7 et suiv.

relative à la zone franche de Salonique ». L'inauguration des travaux de la zone franche a eu lieu le 18 octobre 1925. Dès le lendemain, la zone franche ouvrait ses portes au commerce de transit.

Dans cette zone franche, le gouvernement grec, par la convention du 10 mai 1923 (1), cède au royaume des Serbes, Croates et Slovènes, pour une période de 50 ans, un emplacement qui, quoique faisant partie intégrante de territoire hellène et soumis à la souveraineté hellène — notamment en ce qui concerne la police et la justice — sera considéré comme une région douanière serbe et administré par les organes du royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

L'article 5 de cette convention se rapportant à la question du transit énonce que : « toute marchandise expédiée de la station frontière pour la zone libre serbe, et inversement, sera considérée au point de vue grec comme une marchandise de transit. Le Gouvernement hellénique prend l'engagement de n'apporter aucune entrave à ce transit quelle que soit la nature des marchandises transportées. Ce travail ne sera soumis à aucune espèce de contribution, sous n'importe quelle dénomination ou forme, de la part de l'Etat hellène ou de la Municipalité de Salonique. Au même traitement,

(1) V. *L'Europe Nouvelle* du 16 août 1924, pg. 1057.

seront soumises les marchandises manipulées dans la zone... »

La seule obligation qui résulte pour les employeurs serbes de la zone, est la remise de la copie du manifeste des marchandises dirigées sur la zone franche ou en sortant. Il est toutefois prévu que « cette remise de la copie n'entravera en aucune façon le transit des marchandises entre la station frontière et la zone libre serbe et inversement » (art. 4).

Quatre protocoles, A, B, C et A2 se rapportant au trafic par chemin de fer, au service vétérinaire du bétail en transit, *au service douanier*, et à l'organisation du service postal, font, de même, partie intégrante de cette convention (art. 7).

Le protocole C de cette convention précise les principes énoncés par les articles 2 et 4 que nous avons mentionnés et leur donne une formule de réalisation pratique. Il démontre à nouveau la compétence des autorités douanières du royaume des Serbes, Croates et Slovènes, qui, seules assurent dans la zone franche serbe tous les services et accomplissent toutes les formalités nécessitées par le déchargement, le chargement, le transport des marchandises et la perception des droits de douanes. Ce sont aussi les autorités serbes qui s'occupent du transit des marchandises expédiées des gares frontières à destination de la zone libre serbe, et vice-versa.

Les marchandises, suivant ces principes, ne peuvent

être transportées que par chemin de fer dans des wagons ouverts ou fermés et dans des wagons réservoirs.

Il est spécifié qu'on ne peut transporter dans des wagons ouverts que les marchandises que leur nature ou leur volume empêche d'être transportées autrement. Si le transport des marchandises se fait par wagons fermés, les autorités douanières du royaume des Serbes, Croates et Slovènes doivent, au préalable, apposer les plombs de douane à la gare de départ. On n'appose pas ces plombs sur les wagons fermés dans lesquels se fait le transport du bétail (chevaux et bœufs) et dans lesquels sont admis les convoyeurs.

Si les marchandises sont transportées dans des wagons ouverts, les gares de départ prennent soin, si possible, que les wagons soient recouverts d'une bâche solidement attachée de manière que l'apposition des plombs de douane soient une garantie suffisante de la sécurité du transport des marchandises à travers le territoire grec. Si ces wagons ne peuvent être couverts, les autorités douanières grecques des gares d'entrée, auront le droit de désigner des convoyeurs qui accompagneront les convois jusqu'à la douane grecque de sortie. Ces convoyeurs n'ont pas droit à une rémunération perçue sur les marchandises transportées.

Une fois ces mesures prises, ces marchandises, quelle que soit leur provenance ou leur destination, ne peuvent

être soumises à aucune visite douanière, soit aux douanes grecques d'entrée ou de sortie, soit aux douanes intermédiaires ; de même qu'elles ne peuvent, sous aucun prétexte, être arrêtées en cours de route en vue de contrôle douanier. L'administration de la gare du pays de destination présentera à la douane frontière une feuille de transit en double ainsi que la lettre de voiture. La feuille de transit et la lettre de voiture doivent, avant le départ du train, être revêtues de la signature de l'officier de douane et légalisées au moyen du sceau officiel de la douane. Une copie reste à la douane, l'autre accompagne les marchandises jusqu'à la gare de sortie. Cette présentation et légalisation de la feuille de transit et de la lettre de voiture doivent être terminées à temps pour permettre le départ des marchandises par le même train.

Pour que les autorités frontières du royaume des Serbes, Croates et Slovènes soient à même de savoir si la visite de douane dans la zone a été déjà effectuée ou non, les administrations frontières des chemins de fer du royaume serbe, ou l'administration des chemins de fer de la zone libre serbe, peuvent remettre au chef de train transportant les marchandises, et dans une enveloppe fermée, tout document concernant ces marchandises.

Cette enveloppe doit être remise intacte à l'adminis-

tration frontière des chemins de fer serbe. A cet effet, l'administration des chemins de fer du royaume des Serbes, Croates et Slovènes peut également se servir de courriers spéciaux, à raison de un par train, qui ont le droit de voyager librement avec les marchandises.

Aucun cautionnement ni autre garantie en argent ne peut être exigé pour assurer la sécurité des transports à travers le territoire grec. Les autorités douanières grecques ont le droit d'apposer aux gares de départ ou d'entrée, suivant le cas, des plombs de douane à côté des plombs apposés par les autorités douanières serbes, et cela sans pouvoir percevoir de taxes.

A l'arrivée des wagons en gare de Salonique, il est constaté que les plombs sont intacts et les marchandises sont immédiatement admises dans la zone libre serbe. La même formalité est accomplie par les douanes frontalières, qui aussitôt après, doivent autoriser le départ immédiat des marchandises pour leurs destinations.

La dernière partie de cette réglementation traite des chargements et déchargements des marchandises par voie d'eau dans la zone libre. Les navires chargés, arrivant de l'étranger dans la zone libre serbe, peuvent aborder au port de cette zone, et décharger les marchandises sans aucun avis préalable, ni contrôle ou surveillance de la part des autorités grecques du port, douanières ou autres.

Or, même pour les navires venant prendre dans cette zone les marchandises destinées à l'étranger, la seule obligation qui incombe aux capitaines des navires abordant au port de la zone libre est la présentation, dans un délai de vingt-quatre heures après leur arrivée, du manifeste portant l'indication du nombre et de la nature des colis. Les capitaines de navires, cette formalité remplie, ont le droit d'ordonner le déchargement immédiat des marchandises destinées à la zone franche.

L'application de ce système supprime pratiquement toute difficulté inhérente à l'emprunt d'un port étranger. En fait, on peut dire que la Yougoslavie possède depuis la mise en application de cette convention, une fraction de port étranger, qui, économiquement, cesse d'être un territoire étranger. Et grâce à l'institution de la zone franche, toutes les fraudes étant éliminées et les formalités réduites au minimum nécessaire, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes a reçu les garanties les plus considérables concernant le transit de ses marchandises au travers du territoire douanier.

La Yougoslavie a largement usé de ces avantages. D'après les indications du « Bureau de statistique » de la zone franche de Salonique, il ressort que le mouvement pour l'année 1928 accuse un total de 64.686 tonnes de marchandises, soit une importation en Yougoslavie de 20.090 tonnes de marchandises et une expor-

tation dans la zone franche serbe de 44.596 tonnes.

Une autre convention vient d'être conclue, le 25 juillet 1927, relativement au port de Fiume, entre les Gouvernements italien et hongrois. Elle est basée sur le même principe, qui est celui d'une collaboration étroite des autorités douanières des pays intéressés, avec unification autant que possible des formalités, et sur la représentation au port maritime des autorités douanières du pays d'importation ou d'exportation.

Sans donner, comme dans l'exemple analysé, toute une partie de ce port à l'usage de la Hongrie, un régime douanier semblable a été organisé en vue de faciliter l'écoulement des marchandises hongroises à travers le territoire italien. Le gouvernement hongrois possède également une section de douane à Fiume, où il peut faire exécuter par ses préposés toutes les opérations douanières, y compris le dédouanement des marchandises destinées à la Hongrie ou en provenance de ce pays. La douane italienne garde aussi son droit de surveillance et d'action. Des plombs de douane sont apposés simultanément, ou dans le cas d'impossibilité, la douane italienne accomplit son service après que la section hongroise a fait le sien.

Ces formalités terminées, les marchandises voyagent sans aucune entrave à travers le territoire douanier italien à destination ou en provenance de la Hon-

grie, à condition toutefois qu'elles soient accompagnées des documents de transit rédigés sur la base des documents émanant de l'autorité douanière hongroise.

De ces deux conventions récentes, la pensée des auteurs de textes internationaux relatifs aux zones franches apparaît très clairement.

Les zones franches, qui par leur situation géographique favorable, (elles ont, par exemple, comme hinterland un pays étranger dépourvu d'autres moyens de s'assurer une sortie à la mer), peuvent remplir un rôle très important dans la circulation internationale des richesses. Elles ont ainsi, à côté de leur influence sur le développement de la richesse nationale d'un pays, un rôle économique international de premier ordre, facilitant le transit des marchandises des pays moins favorisés en moyens de communications les reliant au reste du monde. Et dans la vie économique internationale — qui n'est d'ailleurs qu'une lutte acharnée et sans trêve, cette contribution apportée à la paix mondiale par les zones franches mérite de ne pas être négligée.

TITRE II

LES ZONES FRANCHES EN ROUMANIE

CHAPITRE QUATRIÈME

LE RÉGIME DOUANIER EN ROUMANIE

LES ÉTAPES IMPORTANTES DE LA LÉGISLATION DOUANIÈRE ROUMAINE TENDANT A UNE ORGANISATION DU PROTECTIONNISME ÉCONOMIQUE. — LES LOIS DOUANIÈRES DE 1860, 1874, 1885, 1891, 1904-1906. — LA POLITIQUE DOUANIÈRE APRÈS LA GUERRE DE 1916-1918. — LA LOI DES DOUANES DU 30 JUILLET 1929. — CRITIQUES FAITES A L'INSTITUTION DE L'ENTREPOT PAR MR. M. G. ORLÉANO.

Le régime des zones franches apparaît comme un compromis nécessaire d'une part aux intérêts de l'agriculture et à ceux de l'industrie nationale d'un pays, les quels ont besoin pour leur existence d'avoir le débouché intérieur réservé ; et d'autre part aux besoins du commerce international qui s'exerce dans les ports du même pays, commerce qui doit jouir de certaines facilités pour pouvoir se développer librement. Pour qu'un pays puisse donc justifier l'adoption de ce régime d'exception, qui consiste justement dans l'abandon du régime douanier général en faveur de certaines portions de son territoire, il est nécessaire que sa politique douanière revête un caractère suffisamment protectionniste. Un tel régime serait donc superflu pour les pays qui pratiquent, dans

leurs relations avec l'étranger, une politique douanière de libre échange ou des droits très réduits sur les importations ou les exportations, comme l'Angleterre et la Belgique.

Pour ces pays, la question des zones franches ne se pose même pas, leurs territoires offrant toutes les facilités désirables à l'entrepôt et au transit des marchandises étrangères.

En retraçant l'histoire de la politique douanière roumaine, nous allons voir qu'en se modernisant, la Roumanie a suivi le mouvement général de l'Europe et s'est acheminée avec tenacité vers un protectionnisme douanier de plus en plus accentué. L'adoption des zones franches dans les ports roumains de Giurgiu, Braïla, Galatzi et Constantza, dont nous montreront l'importance dans le chapitre suivant, n'est ainsi que le corollaire logique de cette politique.

Jusqu'en 1877, la Roumanie reste sous la souveraineté de l'Empire turc défaillant. Cet état de vassalité où se sont trouvées les principautés de Moldavie et de Muntenie qui formèrent en 1859 l'Etat de Roumanie, durait depuis environ trois siècles. Aucun document historique n'indique de façon précise la date à laquelle a commencé cet asservissement. Les traités de vassalité du ^{xv}^e siècle et du ^{xvi}^e siècle ne faisaient que consacrer un état de choses préexistant. En vertu de ces traités, le régime des

capitulations imposé à la Turquie se trouvait étendu aux principautés de Moldavie et de Munténie. Par suite on ne pouvait élaborer un tarif douanier que dans les limites de ces capitulations.

Par le traité russo-turc d'Andrinople de 1829, les principautés roumaines obtenaient une autonomie administrative sans réussir toutefois à obtenir également l'indépendance économique et politique. A plusieurs reprises, les princes roumains protestèrent énergiquement auprès de la Sublime Porte et des principaux Etats européens contre cet asservissement. Mais les Etats industriels et commerciaux de l'Occident n'ont aucunement donné satisfaction à ces revendications qui allaient à l'encontre de leurs intérêts. Quant à la Turquie, elle n'entendait pas amoindrir sa suzeraineté de son propre gré.

Jusqu'en 1860, il ne fut plus question d'une politique douanière dans les pays roumains.

Jusqu'alors, les taxes douanières dont le but était purement fiscal, étaient données à bail au plus offrant. Elles frappaient les importations aussi bien que les exportations. Elle étaient de 3% « ad valorem » ; à dater de 1850, les taxes douanières furent portées à 5 %.

En 1860 est faite la première loi dans le domaine des tarifs douaniers roumains. Elle supprime d'abord le système moyenageux de l'affermage des douanes ; elle

marque aussi de timides tendances protectionnistes. Ainsi l'on dispensait de taxes d'importation les machines et ustensiles destinés aux fabriques roumaines, d'ailleurs inexistantes. Dans le même ordre d'idées on encourageait l'industrie nationale, on exemptait de droits d'exportation le papier, la stéarine, le charbon de terre. Il est vrai que ces dispenses paraissaient être superflues puisque tous ces produits n'existaient presque pas ; mais cela ne représentait, dans la pensée du législateur, qu'un appât pour les futures industries qui allaient s'établir dans le pays.

La taxe d'importation sur les marchandises fut au début de 3 % et puis de 5 %, perçue « ad valorem ». En 1860, la Turquie éleva le taux des droits d'entrée pour toute marchandise de provenance étrangère à 8 % perçus « ad valorem ».

Les Principautés-Unies roumaines (1) agissant en vassales de la Turquie portèrent elles aussi, les taxes sur les importations à 7,5 %. Les droits sur les exportations fixés d'abord à 5 % furent réduits à 4 %, puis à 3 % et enfin à 2 %. A partir de 1868, on ne percevait plus que 1 % « ad valorem » sur les produits nationaux exportés.

Pour manifester son intention de s'affranchir de la Turquie, on sanctionna en 1874, la loi générale doua-

(1) C'est sous ce titre que les deux principautés de la Moldavie et de la Muntérie réunies sont connues, entre les années 1859-1866.

nière qui prévoyait l'arrangement d'un tarif dans lequel les taxes douanières seraient fixées d'après le poids, la mesure et le nombre des produits et non d'après la valeur, comme jusqu'à présent.

Ce tarif terminé en 1875 fut mis en vigueur par la loi du 1^{er} juillet 1876. En poursuivant le dessin d'introduire le machinisme dans l'agriculture et de créer une industrie nationale, l'exemption entière des droits de douane était maintenue pour l'importation de machines agricoles et de machines nécessaires à la fondation des fabriques. Des droits nettement protectionnistes apparaissaient dans ce tarif. Les peaux tannées, les planches de bois, la farine, le draps, les confections, le papier, les objets ordinaires de bois et de métal, la chaudronnerie, la pelleterie, les fourrures, etc... étaient frappés de lourdes taxes à l'importation.

Mais l'efficacité de ce tarif fut fort diminuée par la convention commerciale signée avec l'Autriche-Hongrie le 22 juin 1875, applicable pour une durée de 10 ans, à partir du 19 juin 1876. Afin de recouvrer une partie de sa liberté économique et politique, perdue quelques siècles auparavant, la Roumanie accorda à l'Autriche-Hongrie une foule de concessions par cette convention, conclue directement, sans demander l'autorisation du gouvernement turc. Une bonne partie des marchandises hongroises, comme la farine et les planches, entraient en

franchise en Roumanie. Les peaux tannées et les chaussures étaient fort peu taxées. Les autres marchandises étaient taxées à 7 % de leur valeur, ce qui constituait une réduction de 0,5 % par rapport aux droits précédents qui étaient de 7,5 %. Il y avait pourtant certains articles hongrois comme le sucre, les bougies et le papier, qui étaient imposés jusqu'à 40 % « ad valorem ».

Les conséquences de cette convention, qui paralysait presque les effets du tarif de 1876, furent d'autant plus sensibles que, par sa situation géographique à la frontière ouest de la Roumanie, l'Autriche-Hongrie devenait le pays qui canalisait le passage des produits étrangers concurrents.

En dehors de cette convention passée avec l'Autriche-Hongrie, le gouvernement roumain a signé d'autres accords commerciaux avec d'autres Etats Européens, toujours pour une période de 10 ans. Ainsi des conventions furent conclues avec la Russie en 1876, la Suisse en 1878, la Grèce en 1878, l'Italie en 1878, l'Angleterre en 1880, l'Allemagne en 1877 et la Hollande en 1881.

En 1885, afin de se libérer de l'emprise économique de l'Autriche-Hongrie, et à la suite des critiques très vives que soulevait ce régime, le gouvernement roumain adopta à son tour le régime douanier autonome. En prenant comme point de départ le tarif de 1876, et en poussant ses tendances protectionnistes, on élaborait un

tarif provisoire en 1885, puis un autre définitif en 1886.

Par ce tarif autonome, on entendait tout d'abord protéger les intérêts économiques de la Roumanie en frappant de droits sévères les produits de l'industrie étrangère qui pénétraient dans le territoire national. On accordait en même temps une large protection à l'agriculture, par la suppression de droits douaniers sur les exportations. Le tarif douanier comprenait 5 catégories de marchandises et 490 articles taxés de la manière suivante :

22 articles frappés de droits de 50 à 60 %			
31	—	—	40 à 50 %
43	—	—	30 à 40 %
113	—	—	20 à 30 %
53	—	—	10 à 20 %
107	—	—	au-des. de 10 %
121	—	exemptés de droits de douane.	

Le 5 avril 1886 le tarif fut voté par une loi (17 mai 1886) qui dans son article premier énonçait :

« Le Gouvernement est autorisé à ajouter aux taxes douanières fixées au tarif annexé une surtaxe pouvant aller jusqu'à 30 % de la valeur des marchandises et produits importés des Etats qui soumettraient les marchandises et produits roumains à des droits supérieurs aux taxes douanières ordinaires. Cette surtaxe de 30 % pourra également être appliquée aux articles exemptés de droits par le tarifs annexé. »

En ce qui concerne le régime conventionnel, le Gouvernement, pour décider de l'attitude à suivre dans une prochaine convention, fixe une liste d'industries roumaines à protéger. Il décide que dans aucune convention future on ne fera de concession qui puisse annihiler les facilités accordées aux industries nationales. Cette liste comprend les marchandises énumérées au tarif pour lesquelles le gouvernement institue un régime de faveur, et constitue le tableau A de la convention commerciale signée la même année avec la Suisse et dont ci-dessous la teneur :

Farine de blé de toute qualité.

Farine de seigle.

Légumes farineux secs et leurs farine.

Pâtes farineuses dites « d'Italie ».

Cire brute, blanche ou jaune, de toute espèce.

Cire ouvrée, blanche ou jaune, telle que : cierges, figures, fleurs ou autres préparations.

Savon de toute espèce, à l'exception des savons de parfumerie.

Bougies de stéarine et de spermacéti de toutes sortes.

Cuirs (peaux tannées) ordinaires, non dénommés spécialement.

Ouvrages en cuir ordinaire, tels que : ouvrages de

cordonnier, de sellier, de harnacheur, de malletier, en cuir ordinaire, même combiné avec d'autres matières à l'exception de celles énumérées à l'article 445 du tarif conventionnel.

Tissus de laine ordinaires, savoir : couvertures grossières à longs poils, draps pour vareuses grossières dit de « Halina », draps bruts, tapis de laine de toute espèce, à la pièce ou au mètre.

Ouvrages en feutre ordinaire, tels que : semelles, chaussons avec ou sans semelle et chapeaux de feutre grossiers à l'usage des paysans et des soldats.

Toile écrue très ordinaire.

Papiers et papeterie ordinaires, c'est-à-dire : papier gris ou autre pour emballage, simples ou goudronnés, cartons ordinaires, papier de verre, papier à l'émeri et autres similaires. Papiers non spécialement dénommés.

Bois de construction.

Ouvrages en bois tout à fait ordinaires, tels que : ouvrages de tonnelier, de menuisier, de tourneur, grossiers, bruts, ouvrages de charbons et autres ouvrages en bois simplement raboté ou taillé ; ouvrages de vannerie communs ; tous ces articles ni peints, ni passés au mordant, ni laqués, ni vernis, ni polis, ni combinés avec d'autres matières.

Ouvrages en bois ordinaires, tels que : bois scié en feuilles pour placage, parquets non marquetés, liège

en plaques, en feuilles, en semelles et en bouchons ; tous ces articles bruts.

Ouvrages en bois fins, tels que : ustensiles de ménage, parquets marquetés, jouets pour enfants ainsi que tous articles désignés aux deux paragraphes ci-dessus, peints, passés au mordant, laqués, vernis, polis, même combinés avec des métaux communs, du cuir ordinaire, de la canne de roseau et autres matières fibreuses et végétales.

Pétrole et huile de schiste, bruts et raffinés.

La Roumanie avait ainsi, à partir de 1886, une politique douanière établie, de caractère nettement protectionniste. Son influence se fit sentir dans l'agriculture, l'industrie et le commerce ; l'économie nationale commençait à vivre dans les traces marquées par ce tarif.

Un nouveau tarif vint renforcer la protection en 1891, en relevant les droits à l'importation sur certaines marchandises jusqu'à 70 % « ad valorem ».

Mais c'est entre 1904-1906 que le protectionnisme roumain reçut une forme nouvelle, d'une importance capitale pour le développement de la vie économique roumaine. Cette loi, basée sur la structure et les possibilités économiques du pays, œuvre du Ministre des Finances, Emil Costinesco, lequel était en même temps un grand industriel, fut mise en application le 1^{er} mars 1906. Elle régit la politique douanière de la Roumanie

pour toute la période d'avant-guerre et servit largement de modèle aux fréquentes réformes imposées par les circonstances instables de la vie économique de la Grande Roumanie. A l'occasion du vote de cette loi, des discussions fort mouvementées eurent lieu aux Assemblées Législatives.

Les représentants des grands agriculteurs, gagnés à une politique douanière de libre-échange, donnèrent de multiples arguments contre le protectionnisme. Mais Costinesco montra que les taxes établies n'étaient, en aucun cas, trop fortes, puisque le monde économique connaissait des taxes plus élevées que celles de la Roumanie. Il serait ainsi, injuste de taxer les produits nécessaires du pays, par des impôts sur la consommation, et de faire des réductions pour les produits étrangers qui ne sont pas de première nécessité. Et par contre, il est juste d'imposer les marchandises importées dans la même mesure que les produits indigènes, ceci d'autant plus que les marchandises étrangères arrivent à la frontière roumaine aux prix les plus bas, n'ayant pas été imposées dans leur pays d'origine puisqu'elles étaient destinées à l'exportation.

En dehors de ces considérations, l'œuvre de protection industrielle du passé donna de bons résultats. Ce qui fit dire à Costinesco, qui unissait à sa qualité de financier celle d'industriel et d'économiste expérimenté :

« c'eût été un acte de trahison nationale que d'abandonner le terrain gagné ». (1)

Si on n'a pu donner entière satisfaction aux demandes des agriculteurs, on n'a pas oublié pourtant que l'élément primordial de la richesse nationale était l'agriculture.

Les outils et les machines nécessaires aux travaux agricoles bénéficient d'un tarif de faveur à l'importation.

Mais le pays offrait des possibilités de progrès industriel (matières premières, main-d'œuvre) et un important débouché intérieur. Par ce tarif, l'industrie reçut une protection suffisante là où elle en avait besoin, ce qui ne suffit pas à lui ramener les anciens tarifs.

Une innovation de ce tarif fut qu'on n'accorda plus de dispenses en masse, sans aucune raison économique. L'intérêt du fisc ne fut pas négligé. Les dispenses n'étaient plus accordées qu'aux matières premières, dans le vrai sens du mot. Ainsi les matières qui avant importation, avaient fait l'objet d'une transformation quelconque et qu'on introduisait dans le pays pour subir de nouvelles transformations, n'étaient pas des matières premières et de ce fait n'étaient pas susceptibles de dispense. On tenait compte pourtant du degré de transformation qu'elles présentaient. Par exemple les tissus

(1) V. Al. Hallunga, *L'évolution et la révision récente du tarif douanier en Roumanie*, Paris, 1927, pg. 38.

étaient imposés à des droits assez faibles, tandis que les vêtements confectionnés payaient des taxes fort élevées.

Avant la loi de 1904-1906, les marchandises inexistantes dans le pays, comme les cafés, olives, fruits exotiques, étaient libres de droits à l'importation. Cette dispense qui n'était pas en accord avec une bonne législation douanière (laquelle ne doit pas ignorer le côté fiscal des droits douaniers) disparut à cette occasion.

En ce qui concerne les taxes purement fiscales, on appliqua les règles d'un bon impôt, règles courantes en 1904. Les marchandises furent imposées proportionnellement à leur valeur. Les marchandises chères plus que les marchandises bon marché.

La loi établit les catégories suivantes de taxes :

Sur 11 articles un droit « ad valorem » de 50 à 70 %

— 15 — — — 40 à 50 %

— 22 — — — 30 à 40 %

— 33 — — — 20 à 30 %

Sur les autres articles des droits au-dessus de 20 %.

La quotité des taxes est plus élevée que dans l'ancien tarif, de 10 %, 15 %. Le tarif contient :

- 1) de fortes taxes protectrices dans tous les cas où l'exige l'économie nationale ;
- 2) des taxes fiscales plus élevées que celles en vigueur auparavant ;
- 3) des exemptions pour les matières premières et

seulement dans un but économique, c'est-à-dire pour aider l'industrie ou l'agriculture.

En même temps, pour une plus juste taxation des marchandises le tarif de 1906 établit 854 articles à la place de 540 articles du tarif de 1891.

L'article 3 de la loi douanière autorise aussi le Gouvernement à frapper toute marchandise d'origine étrangère non inscrite dans un traité de commerce, et à percevoir un droit de 50 % sur le tarif général.

Sous ce régime, on avait conclu de nouveaux traités de commerce avec presque tous les Etats d'Europe : le 25 septembre 1904 avec l'Allemagne, le 16 décembre 1904 avec la Suisse, le 18 octobre 1905 avec l'Angleterre, le 24 février 1906 avec la Russie, le 23 mai 1906 avec la Belgique, le 12 juin 1906 avec les Etats-Unis, le 23 décembre 1906 avec la Serbie, le 21 février 1907 avec la France, le 20 novembre 1907 avec la Bulgarie, le 18 novembre 1908 avec l'Espagne, le 10 avril 1909 avec l'Autriche-Hongrie, le 24 avril 1910 avec la Suède, le 8 juin 1910 avec le Danemark, le 19 juin 1910 avec la Norvège et le 30 décembre 1910 avec le Montenegro.

Nonobstant les réductions accordées par ces conventions — d'ailleurs très faibles — le régime douanier instauré par le tarif Costinesco restait nettement protectionniste.

Ce tarif fut appliqué pendant la période d'avant-

guerre et servit de base aux nouvelles tarifications d'après-guerre. La Roumanie offrait une structure économique plus complexe, ce qui nécessitait une révision du régime douanier. En même temps s'imposait une adaptation des taxes douanières aux variations de la valeur des marchandises résultant de la dépréciation continuelle du pouvoir d'achat de la monnaie nationale, et du renchérissement réel des marchandises par rapport à leur valeur-or d'avant-guerre. La structure économique du pays était, en effet, différente et les nouvelles industries qui se trouvaient dans les territoires acquis par la Roumanie lors de la réalisation de l'unité nationale, telles que la grande industrie métallurgique, l'industrie de la céramique et des vases émaillés, l'industrie des couteaux, celle des courroies de transmission, des chapeaux de feutre, des meubles en bois, réclamaient un traitement égal, en tant que protection, à celui dont jouissaient depuis longtemps les industries de l'Ancien Royaume.

Toutes les modifications du tarif douanier après la guerre, à savoir : celles du 20 avril 1920, du 1^{er} juillet 1921, du 22 juillet 1924, du 26 mars 1926 et du 16 avril 1927, eurent pour but d'accorder à toutes les branches de la production nationale une protection complète tenant compte du mouvement de baisse progressive de la monnaie roumaine.

La première modification du tarif consista dans l'adaptation, d'ailleurs insuffisante, des taxes douanières à la dépréciation du change, en multipliant les taxes du tarif Costinesco, par un coefficient fixé à 5 (tarif du 20 avril 1920). Un peu plus tard, le 1^{er} juillet 1921, pour restreindre l'importation qui avait pris une allure exagérée en rapport avec les disponibilités de l'exportation, et pour accorder en même temps une protection plus efficace aux industries des provinces réunies, le Gouvernement Averesco élabora et mit en application un nouveau tarif qui comportait des droits sensiblement majorés. Le désavantage de ce tarif était qu'il ne pouvait suivre la situation variable du marché, résultant de la baisse continuelle de la monnaie, étant établi sur des taxes spécifiques, sans coefficient de majoration. Au cours de la période 1921-1924, la valeur du *leu* papier s'effondra à 1/17 en 1921 ; à 1/30 en 1922 ; à 1/40 en 1923 et 1924 de la valeur du *leu* or.

Par le jeu de ces circonstances, la protection devenait illusoire. De nombreuses protestations s'élevèrent de la part des producteurs. C'est pour répondre à ces griefs que par la réforme du tarif douanier du 22 juillet 1924, on tenta d'introduire la stabilité dans la protection, en fixant les droits douaniers en or. Le coefficient de multiplication de la taxe en or fut fixé à 30. Une particularité du nouveau régime douanier consistait

dans le passage du système du tarif général conventionnel au système du tarif autonome minimum. Ce tarif était appliqué, sans distinction à tous les pays qui nous accordaient également le régime minimum. Un tarif de représailles, consistant dans la majoration de 300 % des taxes du tarif minimum était réservé aux pays qui auraient appliqué à la Roumanie un tarif moins favorable qu'aux autres Etats.

Un décret royal du 26 mars 1926 mit en application de nouvelles taxes douanières sur la métallurgie et les textiles. La nomenclature des articles de ces catégories fut spécifiée en détails. La métallurgie passa de 194 articles à 461, et les textiles de 162 articles à 249. Une majoration de 50 à 100 % des taxes par rapport aux taxes antérieures correspondit à cette discrimination pour les articles protégés.

Le tarif du 10 avril 1927 vint perfectionner la nomenclature antérieure des articles. Ce tarif contenait 1893 articles, c'est-à-dire comportait une augmentation de 60% par rapport à l'ancien tarif qui ne contenait que 1209 articles. Le tarif douanier roumain gardait, d'une manière générale, le caractère protectionniste, en augmentant les prix de vente des marchandises importées par des taxes fort accentuées.

Une dernière transformation fut appliquée au tarif douanier roumain, par la loi du 30 juillet 1929. Ce tarif

entra en vigueur le 1^{er} août 1929, dans des conditions nouvelles, la stabilisation monétaire ayant enfin été réalisée. Il fut l'œuvre de MM. les Ministres V. Madgearou et M. Popovici et le résultat de longues études quant à la situation de fait de la production, l'importation, l'exportation, la consommation et les prix.

Les droits nouveaux sont fréquemment plus réduits que les anciens. Le tableau les insérant comprend deux colonnes. Une technique originale a été instaurée par ce tarif. Tous les articles du tarif sont répartis en deux séries :

1) La première série comprend tous les droits minima irréductibles, établis pour les produits fabriqués dans le pays et que le tarif entend protéger par des cotes de protection susceptibles de les défendre contre la concurrence étrangère.

2) La deuxième série, englobant le reste des articles, forme le tarif général. Les droits de ce tarif sont réductibles par voie de négociations, en échange de concessions.

« Avec ce système, grâce aux droits minima, on évite le risque, inhérent au tarif général conventionnel, de porter atteinte aux industries protégées, en exposant les droits destinés à les défendre à des discussions et négociations entre les délégués. D'autre part, la possibilité d'accorder des réductions et des compensations, ce qui

ne serait guère possible avec le tarif maximum-minimum, par trop rigide et ne permettant que l'octroi de compensations insignifiantes ». (1)

La loi contient aussi une disposition qui fait partie des organes classiques du protectionnisme, destinée à sauvegarder les intérêts d'une industrie menacée dans son existence et dont les droits minima ne suffisent plus à la protéger contre l'invasion de produits étrangers.

Cette disposition fait l'objet de l'article 4 de la loi douanière :

« Le Gouvernement est autorisé à élever, à titre exceptionnel et temporaire, les droits de douane sur les articles supportant des droits minima, dans le cas où les prix d'exportation des produits étrangers, se trouvant plus réduits que les prix pratiqués sur les marchés intérieurs des pays respectifs, mettraient en danger l'existence d'une branche de l'industrie nationale ».

Le tarif est définitivement entré en vigueur le 1^{er} septembre 1930. Suivant la nouvelle législation douanière, la Roumanie a conclu toute une série de traités de commerce et d'accords provisoires, à savoir : avec l'Allemagne le 18 juin 1930, l'Autriche le 1^{er} septembre

(1) Extrait de l'exposé des motifs de la loi du tarif douanier V. Correspondance économique roumaine, Juillet-Octobre 1929, Bucarest, pg. 68.

1930, la Belgique le 1^{er} septembre 1930, l'Espagne le 30 avril 1930, la France le 27 août 1930, la Grande-Bretagne le 6 avril 1930, l'Italie le 25 février 1930, la Hongrie le 1^{er} septembre 1930, la Norvège le 1^{er} septembre 1930, la Pologne le 23 juin 1930, la Suède le 26 juillet 1930, la Suisse le 1^{er} septembre 1930, la Tchécoslovaquie le 27 juin 1930, la Turquie le 1^{er} septembre 1930 et la Yougoslavie le 4 août 1930.

En faisant l'historique de la politique douanière roumaine, nous n'avons tracé que l'historique du protectionnisme douanier roumain. Car en Roumanie, à l'époque actuelle et durant toute son existence comme Etat moderne ainsi que l'a démontré la simple exposition des faits, ces deux notions, politique douanière et protectionnisme, se superposent parfaitement. Toute la série des lois douanières n'est qu'une organisation, de plus en plus perfectionnée, du protectionnisme douanier.

Les résultats de cette politique, dont il faut admirer sans réserve la ligne précise et la continuité, furent magnifiques au point de vue industriel. La Roumanie, qui en 1860 n'avait en fait d'industrie que des ateliers primitifs, possède actuellement une puissante industrie qui alimente non seulement 70 % de la consommation intérieure, sans cesse croissante, mais fait aussi une exportation assez importante. Laissant de côté l'exportation des produits pétrolifères et ceux de l'industrie du

bois, la Roumanie a exporté pendant l'année 1928 les produits suivants industriels (1) :

Farines de blé p. une valeur en millions de lei.	453
Tourteaux oléagineux	307
Huiles végétales	107
Phosphates artificiels	64
Fromages	53
Chlorure de calcium	48
Cellulose non blanchie	45
Ouvrages de menuiserie	43
Carbure de calcium	39
Acétate de calcium	39
Huile de colza	37
Colle	31
Salam	28
Alcool méthylique	25
Ouvrages et objets en fer laminé	24
Alcool de grain	23

Si les résultats de cette politique furent tels pour l'industrie nationale, le commerce, par contre, et généralement l'activité des ports roumains, eurent à souffrir des rigueurs dont tout système douanier protectionniste est entouré. Evidemment, en face des problèmes que l'exercice de ces branches de l'économie nationale

(1) V. Correspondance économique roumaine. Bucarest, Juillet-Octobre 1929, pg. 35.

soulevait, en Roumanie comme ailleurs, on a dû trouver des solutions.

Jusqu'en 1874 la question se présentait sous un autre jour. Par des privilèges qui dataient de 1832 et 1834, les deux ports danubiens de Braïla et Galatzi jouissaient d'une franchise complète au point de vue douanier, à l'instar des anciennes villes franches françaises. Les opérations commerciales, profitant de cette situation exceptionnelle, affluaient dans ces ports. Ainsi les importations et les exportations par le port de Galatzi accusaient pour l'année 1874 une valeur de 150 millions lei or, ce qui représentait environ 60 % du commerce extérieur du pays entier. (1)

Mais les mêmes causes qui aboutirent en Occident à la suppression des privilèges des villes franches, contrebande, inégalité de traitement fiscal, apportèrent aussi leur abolissement en Roumanie. La loi douanière de 1874 supprime en principe les privilèges de Braïla et Galatzi. Cette suppression fut effectivement faite par une loi du 17 février 1883.

A la place de ces territoires où le commerce trouvait, il est vrai par une sorte d'anachronisme, toutes les facilités, la loi de 1874 prévoit une nouvelle institution : l'entrepôt : Article 3 : « On instituera des entrepôts

(1) V. I. D. Popovici, *Zonele libere si autonomia porturilor*, Galatzi 1924, pg. 52.

pour les marchandises étrangères dans les ports de commerce où leur nécessité sera prouvée. Ces ports seront pour l'instant, Ismaïl, Galatzi, Braïla, Giurgiu et Turnu-Severin. Dans l'avenir le droit d'entrepôt pourra être accordé par un décret du « Domnitor » à tous les ports qui le demanderont et qui prouveront la possession des moyens nécessaires pour l'institution et l'entretien de ces entrepôts. »

Les entrepôts institués par cette loi sont de deux sortes :

1) les entrepôts réels, situés dans les magasins et sous la surveillance directe de la douane. L'exploitation de ces entrepôts est accordée seulement à l'Etat.

2) les entrepôts nominaux (qui correspondraient aux entrepôts fictifs des législations étrangères) autorisés par l'Etat dans des locaux particuliers, sous le contrôle de la douane et fonctionnant seulement là où il existe des entrepôts réels. Cette deuxième forme d'entreposage était autorisée pour les suifs, les peaux brutes, les bois de construction et à brûler, la pierre de construction, les briques et les tuiles, la tôle et le zinc laminé, le ciment, la verrerie ordinaire, la vannerie et les matières explosibles de toutes sortes.

La loi douanière de 1906 vint restreindre le nombre des marchandises qui pourraient faire l'objet d'un entrepôt nominal. Ainsi le fer et le zinc laminé ne pouvaient

dorénavant bénéficier que du régime des entrepôts réels.

Mais le principal grief soulevé par les régimes des entrepôts est leur manque de souplesse aux besoins du commerce, et spécialement au commerce de réexportation. Si le commerce d'importation trouve certains avantages dans les entrepôts, — mais non toute la satisfaction désirable — le commerce de réexportation est presque prohibé dans les ports roumains pour cause des difficultés trop nombreuses qu'il doit surmonter, ne pouvant utiliser pour ses besoins que cet instrument incomplet qu'est l'entrepôt.

Une très judicieuse critique du régime des entrepôts a été faite par M. M. G. Orléano, Président de la Chambre des Députés, dans l'exposé des motifs d'un projet de loi sur les zones franches, en 1924 (1) :

« Mais que de difficultés, que de formalités (sous le régime des entrepôts) sans que le commerçant ait un autre avantage que celui de ne payer les taxes douanières qu'au moment de la sortie des marchandises des entrepôts ! Quant au conditionnement avantageux des marchandises, c'est une chose impossible, car la faculté laissée dans ce sens par l'article 166 est illusoire : on ne peut faire aucune opération de mélange, triage, etc... ; ni défaire les ballots sans payer les droits douaniers,

(1) *Buletinul Camerei de industrie si Comert-Galatzi*, Julie, August, Sept. 1924, pg. 148 et suiv.

ni diviser les marchandises par qualité ou mettre de côté les denrées gâtées. Les entrepôts réels sont soumis à des règles qui rendent difficile toute manipulation, même celles permises. Il faut des formalités pour les marchandises entrant en entrepôt. La première chose que doit faire le commerçant est de justifier l'origine des marchandises entreposées (art. 154, al. 4), après quoi, il doit faire une déclaration en règle, gravement sanctionnée en cas de contravention et identique à celle rédigée à l'importation des marchandises (art. 160). Mais avec toutes ces garanties qui assurent à l'Etat ses droits — car le propriétaire des marchandises est responsable à dater de ce moment, de la totalité des droits que la marchandise entreposée crée en faveur de l'Etat, et toute contravention entraîne le double paiement des taxes — le propriétaire pourra difficilement s'occuper de ses marchandises.

Non seulement toute opération doit être faite sous la surveillance d'un agent douanier, qui n'est pas toujours, d'ailleurs, à la disposition de l'intéressé, mais les manipulations possibles dans les entrepôts sont très limitées, car on ne peut pas défaire les colis. Même pour les marchandises en vrac, toute opération de conditionnement est interdite, car toute diminution des marchandises en quantité est suivie d'une peine et à toute inspection douanière on est obligé de présenter

les marchandises dans l'état où elles se trouvaient à leur entrée dans les entrepôts (art. 167-169).

Donc les manipulations faites en vue de présenter les marchandises au public, en suivant son goût au point de vue de la qualité — ce qui exige des mélanges, des classifications, un emballage spécial, coloration, etc... — ne peuvent pas avoir lieu dans les entrepôts ; une réexportation des marchandises entreposées est par suite impossible, car on perdrait les droits de douane. En effet, aux termes de ce régime, une marchandise en transit ou entreposée, doit acquitter, à sa réexportation, les droits douaniers, si elle a subi la moindre transformation. »

Si on ajoute à cette critique, faite à l'insuffisance dont souffrent les entrepôts douaniers, remèdes assez importants, mais non pas entièrement satisfaisants, quant aux inconvénients qui résultent de l'existence des droits de douane, les avantages qui découlent pour la navigation commerciale et pour toutes les opérations en général qui s'effectuent dans les ports des pays qui ont adopté un régime douanier protectionniste (1), par la création des zones franches, la loi du 29 juillet 1929 instituant les zones franches en Roumanie apparaît

(1) La question a été étudiée dans le chapitre consacré au rôle des zones franches.

comme la conséquence naturelle, le complément harmonieux de sa législation douanière.

L'avenir du commerce de réexportation et, plus spécialement, des ports roumains, que nous allons examiner plus loin, était conditionné par l'adoption, en marge du régime douanier général, d'un régime complémentaire et d'exception, réalisé par l'institution des zones franches.

CHAPITRE CINQUIÈME

LES PORTS DE GALATZI, BRAILA, GIURGIU ET CONSTANTZA

L'IMPORTANCE DU DANUBE ET DE LA MER NOIRE POUR LE
TRAFFIC INTERNATIONAL. — LES ZONES FRANCHES ROU-
MAINES ET LE TRANSIT DES MARCHANDISES DES PAYS
DE L'EUROPE CENTRALE ET DE LA POLOGNE. — EVALUA-
TION ET SITUATION ACTUELLE DES PORTS DE GALATZI,
BRAILA, GIURGIU ET CONSTANTZA.

La première condition pour un pays qui adopte le régime des zones franches, est d'avoir une politique protectionniste dans ses relations avec l'étranger.

L'examen que nous avons consacré à cette question, dans le précédent chapitre, nous a montré que la Roumanie remplit largement cette condition essentielle.

Mais les zones franches, pour donner les résultats qu'on en attend, doivent être placées seulement dans les ports qui en ont réellement besoin. Le fait d'accorder des zones franches d'une manière générale, régime décrété dernièrement en Italie, constitue pour le moins une légèreté. Les installations et le personnel que ces institutions nécessitent pour mettre l'Etat qui les adopte

à l'abri des fraudes douanières éventuelles ne doivent pas subsister au prix de sacrifices imposés au budget de l'Etat, mais bien par les revenus procurés par leur activité.

Ce régime ne peut être justifié dans un port, même réduit au rôle d'entrepôt perfectionné, que par l'importance certaine qu'a ce port, au point de vue de son trafic international et national, de sa situation géographique favorable à un courant de grandes affaires internationales, et par les avantages offerts à la navigation, avantages naturels, outillage, etc...

Il faut que ces ports soient au moins susceptibles d'alimenter le commerce des zones franches aidant, dans un avenir très proche, le trafic nécessaire au fonctionnement de ces nouveaux organismes.

A ce point de vue, quelle est la situation des quatre grands ports de Galatzi, Braïla, Giurgiu, Constantza (1), qui, aux termes d'une loi récente vont bénéficier en Roumanie de ce régime ?

Nous pouvons affirmer dès maintenant que ces ports répondent d'une façon tout à fait satisfaisante à ces conditions. En effet, leur situation sur le bas Danube et sur la mer Noire — qui constituent la voie naturelle et la plus directe entre les pays du Centre et du Nord

(1) Les trois premiers sont situés sur le Danube, le quatrième sur la Mer Noire.

de l'Europe et les pays riches de l'Orient — leur réserve le plus bel avenir.

La mer Noire baigne la Russie et l'Ukraine, le Caucase, la Géorgie, l'Arménie, l'Anatolie, la Turquie proprement dite et la Bulgarie. Nous ne parlerons pas des grands fleuves qu'elle reçoit, après avoir parcouru des terres immenses et qui prolongent ainsi son rayon de navigabilité. Le Danube, aussi, avec ses 2.900 kilomètres de longueur, traverse, — et cela pour le plus grand bien de la navigation — l'Europe de l'Ouest à l'Est, en passant par l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, l'Autriche, la Hongrie, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la Bulgarie et la Roumanie ; ainsi le Danube vient compléter avec son impressionnant hinterland le magnifique réseau constitué par la mer Noire.

La majorité de ces pays européens a un climat et des richesses naturelles différentes des pays agricoles du bassin de la mer Noire riches en matières premières. C'est ici que réside toute l'importance de cette grande voie de transport, — la plus avantageuse, — le Danube et son prolongement la mer Noire, qu'on utilise pour le transport de ces richesses qui se complètent réciproquement.

Actuellement, une société allemande, la « Rhein-Mein- Actiengesellschaft » poursuit de grands travaux pour la construction d'un canal de 600 kilomètres reliant

Mein-sur-Rhin à Kelheim sur le Danube et en même temps une portion du Danube de 190 kilomètres, de Kelheim à Passau, en vue de la grande navigation fluviale (1). Très prochainement, ces travaux menés avec beaucoup d'activité, seront terminés et de nouveaux pays dont la Belgique et la Hollande vont effectivement profiter de la grande route du Danube. Ces aménagements permettront la navigation pour les bâtiments d'un tonnage assez élevé, c'est-à-dire de 1.500 tonnes (2).

Il est à remarquer que la Tchécoslovaquie, l'Autriche et la Hongrie sont des pays qui ne possèdent aucune issue directe sur la mer. Le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, quoique possédant la Dalmatie, n'a, du côté de l'Adriatique, que des ports mal outillés et d'un accès difficile. Tous ces pays sont donc obligés d'utiliser pour leur commerce extérieur, la voie du Danube, qui est beaucoup plus accessible que les voies de communications terrestres. Mais comme le Danube n'est navigable, pour les grands vaisseaux, que jusqu'à Braïla et Galatzi, ports situés à 150 et 167 kilomètres de ses bouches, ces pays trouveraient un réel avantage à ce que dans ces ports soient instituées des zones franches. Le transbordement et le conditionnement des marchandises de ces pays s'y feraient dans des conditions idéales, à

(1) Dr. Al. Szana, *Die Donau*, Bratislava, 1928, pg. 79.

(2) Ing. I. D. Popovici, op. cité, pg. 17.

l'abri de toute tracasserie douanière, pour reprendre les eaux pour des destinations plus éloignées, ou pour entrer même en Roumanie dans la mesure des besoins.

Un autre pays également intéressé pour le transit d'une partie de ses marchandises par la Roumanie est la Pologne. Son accès à la mer par Dantzig, ainsi que son transit par l'Allemagne est en butte à toutes sortes d'obstacles. La Pologne aurait aussi un grand intérêt à diriger ses produits vers les pays sud-orientaux qui sont de très bons clients, surtout pour son industrie métallurgique et cotonnière.

A l'heure actuelle même, plusieurs maisons de commerce polonaises utilisent, quoique avec beaucoup de difficultés, les entrepôts de Galatzi pour déposer des marchandises qu'elles envoient en Orient.

Le transit polonais sera encore largement facilité si le projet d'un grand canal, reliant la Vistule au Danube par l'intermédiaire du San, du Nistru et du Pruth, de façon que la zone franche de Galatzi soit en communication avec la Pologne par la voie de l'eau, se réalise le plus tôt possible. D'ailleurs, ce projet a toutes les chances d'être réalisé ; ce canal, d'une importance au moins égale à celui de Mein-Kelheim, qui est presque terminé, nécessite des travaux plus faciles et moins coûteux que ce dernier (1).

(1) Ing. Popovici, op. cité, pg. 28.

Les zones franches établies dans les ports roumains constitueront aussi un excellent marché pour les produits exotiques des pays d'Orient, qui avant d'être expédiés à l'intérieur du territoire douanier national ou vers les pays de l'Europe centrale et du Nord, subiront ici les transformations et les conditionnements nécessaires à leur vente. Ajoutons aussi que ces arrivées et départs dans les zones franches, assureront toujours le chargement des navires et des trains, et par conséquent les transports bénéficieront de prix très réduits.

Les zones franches offrent donc de grands avantages aux relations commerciales des pays mentionnés plus haut avec les ports roumains. Des conventions similaires à celle passée entre la Grèce et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, pour la zone franche de Salonique, seraient du plus haut intérêt pour le développement de ces relations, d'autant plus que sauf la Pologne, tous ces pays peuvent employer pour le transit de leurs marchandises, la voie facile et si avantageuse du Danube.

Après avoir passé en revue leur importance internationale, examinons maintenant la situation et le développement de chacun de ces ports.

GALATZI. — Situé sur la rive gauche du Danube, à 153 kilomètres du point où le grand fleuve rencontre la mer Noire, le port de Galatzi (ainsi que le port de

Braïla, situé à 17 kilomètres en amont), est en même temps un port maritime et un port fluvial. En effet, à Galatzi et à Braïla, le Danube a une profondeur d'eau suffisante pour permettre l'entrée des bâtiments maritimes de gros tonnages. Le fleuve, en longeant la campagne moldave, fait un coude en face de Galatzi et se dirige vers l'est pour aboutir à la mer Noire. Tout près de Galatzi se trouve le lac Brates, qui pourrait facilement être aménagé pour le transbordement et l'hivernage. Ce port est relié du côté de la terre par un réseau de voies ferrées avec le reste du pays, et par une ligne directe vers la Pologne. Les travaux d'aménagement du port ont été commencés avant même l'union des principautés de Moldavie et de Munténie (1). Entre 1832 et 1883, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le port de Galatzi, ainsi que son voisin le port de Braïla, jouirent d'une complète franchise douanière, ce qui a fort contribué au développement actuel du port. Jusqu'en 1914, — et depuis lors, aucun travail important n'a plus été effectué, en dehors de la construction récente d'un grand bassin réservé à l'exportation du bois — le port était complètement aménagé, de sorte qu'il peut être considéré aujourd'hui comme étant un port réellement moderne.

(1) L'union a été faite en 1859 sous le règne d'Alexandre I^{er}, Cuza.

En ce qui concerne la disposition générale, on distingue à Galatzi, les *docks* et le port proprement dit.

Les docks sont constitués par une enceinte de 22.000 mètres carrés, située en aval du port et longeant le fleuve. Cette superficie a été affectée, après la suppression de la franchise, au dépôt des marchandises en transit ou en entrepôt douanier. A l'intérieur de cet enclos, a été creusé un bassin rectangulaire, d'une étendue de 9 hectares. Ce bassin a une profondeur d'eau, même dans les circonstances les plus défavorables, de 8 mètres. La longueur des quais dans les docks est de 2.100 mètres dont 1.450 mètres à l'intérieur du bassin. Dix-huit navires peuvent stationner et charger en même temps le long de ces quais, pour la plupart munis de grues mécaniques.

Beaucoup de sociétés étrangères de navigation dont les compagnies Frayssinet, Sitmar-Italiana, Rubatino, possèdent des magasins et des pontons propres dans la même enceinte.

Il y a aussi, autour du bassin, différents magasins destinés à l'entrepôt des marchandises importées, couvrant une superficie de 2 ha. 2. Un peu plus loin, se dresse un grand magasin à silos, d'une capacité de 25.000 tonnes, muni d'élévateurs et de grues électriques, permettant une manipulation rapide des grains, en vue de l'exportation.

Le nouveau bassin, destiné aux opérations que nécessite l'exportation du bois, représente une étendue de 9 hectares et possède tout autour plus de 2.000 mètres de perrés, et une plate-forme de 35 hectares. L'énergie utilisée dans les docks est fournie par une usine électrique dépensant une force motrice de 720 CV. Avant la guerre, 1.300 personnes étaient employées dans les docks.

Les docks flottant sont des vaisseaux pourvus de ponts divisés en compartiments étanches et utilisés pour l'accostage des navires à réparer, car il y a un chantier naval et quelques grands ateliers pour la réparation des navires. Le réseau ferroviaire des docks mesure 15.000 mètres de longueur.

Le port proprement dit est constitué par une plate-forme ouverte, d'une superficie de 70 hectares, avec des quais accostables le long du fleuve sur une longueur de 4.200 mètres, dont 2.100 mètres sont des perrés. Ils sont pourvus de pontons qui appartiennent aux compagnies de navigation nationales et étrangères.

Des magasins à céréales, des établissements frigorifiques, pour l'industrie du poisson, des chaussées, y ont été construits. Les voies ferrées atteignent une longueur de 10.700 mètres. Les appareils mécaniques, grues et élévateurs électriques n'y manquent pas. Pourtant, l'abondance de la main-d'œuvre, permet qu'une grande partie des opérations du port se fasse à dos d'homme.

Le port de Galatzi possède encore, en aval, vers Reni, à l'embouchure du Pruth avec le Danube, un quai de plus de 10 kilomètres, non inondable. C'est ici qu'on propose l'installation de la nouvelle zone franche, les dépenses nécessitées par l'aménagement du terrain étant assez modiques.

Le trafic de ce port, dû tant à sa position géographique favorable qu'à son outillage, est assez important. C'est pourtant en 1874, alors qu'il était encore un port franc, qu'il avait atteint son maximum.

Après 1900, le trafic commence de nouveau à accuser une augmentation, pour atteindre son maximum en 1910 avec un total d'importations et d'exportations de 602.310 tonnes (1). Pendant la guerre de 1916-1918, le port de Galatzi (comme tous les autres ports roumains) a connu une complète inactivité, pour reprendre, immédiatement après la cessation des hostilités une activité fiévreuse ; en 1926 les importations et les exportations se montèrent ensemble à 700.780 tonnes de marchandises.

C'est aux pavillons étrangers que revient la grande majorité des navires qui fréquentèrent régulièrement le port de Galatzi et celui de Braïla. Après la création du service maritime roumain (1895) et de la Société de navigation fluviale roumaine (1890) le pavillon roumain

(1) Les chiffres concernant les opérations des ports roumains se trouvent dans les statistiques officielles du « Commerce extérieur de Roumanie ».

prit une place de plus en plus importante et de premier ordre en ce qui concerne la navigation fluviale.

BRAÏLA. — C'est le deuxième grand port maritime du Danube et le plus important, au point de vue du trafic, de tous les ports danubiens de la Roumanie. Il est situé à une distance de 17 kilomètres en amont de Galatzi. Il possède une situation géographique très favorable. Son hinterland comprend en plus de celui de Galatzi toute la Muntenie et la Transylvanie. Il est situé aussi sur le Danube, qui, à cet endroit, atteint une profondeur de 12 à 16 mètres, pour le grand avantage de ses opérations qui peuvent utiliser facilement de grands bâtiments maritimes.

Des travaux considérables ont été exécutés à Braïla afin d'assurer au port la possibilité de satisfaire un grand trafic.

Braïla possède aussi les docks et le port proprement dit.

Les *docks* couvrent une superficie de 38 hectares, dont 8 hectares représentent le bassin et 30 hectares la plateforme environnante. La profondeur du bassin est la même qu'aux docks de Galatzi, ainsi, les bâtiments d'un tirant d'eau de 6 mètres peuvent y pénétrer. La longueur totale des quais des docks est de 1.750 mètres dont 1.000 mètres à l'intérieur des docks. Dans les docks il y a 19 pontons, munis de grues, affectés au chargement des navires. Les compagnies de navigation étran-

gères : Frayssinet, Lloyd autrichien, Curtgi, Florio-Rubantino, etc... ont pris à bail un terrain de 2.344 mètres carrés, situé également dans les docks, le long du fleuve. Elles y ont fait construire des magasins et chacune possède son ponton.

Dans les docks de Braïla se trouve aussi un grand magasin à silos, d'une capacité de 25.000 tonnes, et pourvu de tous les perfectionnements modernes nécessaires à la manipulation des céréales. Un emplacement, d'une superficie de 3 hectares est couvert par des réservoirs de pétrole, qui y constituent une puissante station d'alimentation en combustible des vapeurs et remorqueurs. Les voies ferrées des docks atteignent une longueur de 9-kilomètres.

Le port proprement dit s'étend en aval des docks sur une longueur de 4.150 mètres dont 2.300 mètres sont constitués par des quais en perrés et pourvus de pontons. Ces quais sont accostables tant par les vaisseaux fluviaux que par les grands bâtiments maritimes. La plateforme atteint une superficie de 35 hectares dont 7 hectares sont réservés aux sociétés nationales de navigation. Des magasins d'une superficie de 70.000 mètres carrés, destinés à l'entreposage des marchandises, se trouvent à proximité des quais. Le port est pourvu d'un grand nombre d'élévateurs, pour la plupart très perfectionnés,

ainsi que de nombreuses grues appartenant pour la plupart à des particuliers.

Le quai maritime se prolonge vers Galatzi sur une longueur d'environ un kilomètre, qui pourra toujours être utilisé pour les besoins du port. C'est de ce côté aussi qu'on établira la zone franche.

Le trafic du port de Braïla, avant la guerre, surpassait celui de Galatzi : ainsi pour l'année 1910, il accusait pour les importations et les exportations un total de 1.236.568 tonnes ; ce trafic a beaucoup baissé après cette date. En 1926, il totalisait un trafic de 847.689 tonnes, ce qui ne laisse pas de rester assez considérable et donne à Braïla le droit de s'intituler un grand port.

GIURGIU. — C'est le dernier des ports danubiens qui bénéficie de la loi sur les zones franches. Il n'est que port fluvial ; les grands bâtiments maritimes ne le fréquentent pas, les eaux du Danube ne leur offrant pas la profondeur nécessaire. Il est néanmoins considéré, à cause de l'importance de son trafic, comme le quatrième grand port de la Roumanie. Situé à 60 kilomètres de Bucarest et à 120 kilomètres de Ploesti et de la grande région industrielle de Prahova, il a connu une activité de plus en plus florissante même après la guerre. Il est le principal point de liaison avec la Bulgarie et constitue une importante station pour le transit des marchandises en provenance des pays centraux ou des ports de Braïla et

Galatz. Il est aussi, (surtout qu'il est rallié depuis la guerre par un pipe-line aux régions pétrolifères de Prahova) le centre le plus important sur le Danube pour l'exportation du pétrole et de ses dérivés.

Le port de Giurgiu est constitué en réalité par deux ports : 1° l'arrière port de Saint-Georges, situé dans le voisinage immédiat de la ville, sur un bras du Danube. Il possède 1.120 mètres de perrés et une plateforme de 74.000 mètres carrés où a été construite, plus tard, la grande raffinerie du sucre « Danubiana ».

2° C'est par suite des inconvénients résultant de l'insuffisance de l'eau dans le canal qui servait le port, ainsi que pour répondre aux besoins d'un trafic croissant, que le port actuel a été construit. Celui-ci, situé sur le bord du Danube, comprend 2.040 mètres de perrés, un quai accostable de plusieurs kilomètres, mais mal aménagé et une plateforme de 128.000 mètres carrés. Le nouveau port possède un réseau ferroviaire de 7.600 mètres et un bassin d'une superficie de 129.500 mètres carrés, qui est utilisé comme port d'hiver et donne accès à un chantier naval et aux ateliers du Service Hydraulique de l'Etat. Les magasins de l'Etat destinés à l'entreposage des marchandises en transit occupent une étendue de 2.040 mètres carrés. Les Sociétés roumaines, autrichiennes, hongroises, allemandes, tchèques et serbes possèdent des agences et des magasins dans le port.

Le trafic du port de Giurgiu a été, sans cesse, en progression même après la guerre. Pour l'année 1910, et toujours d'après les statistiques du « Commerce Extérieur » le port de Giurgiu accuse un trafic de 247.182 tonnes. Pour l'année 1925 le total a été porté à 365.279 tonnes.

CONSTANTZA. — Situé sur la Mer Noire, Constantza est aujourd'hui le port le plus important du pays.

Avant l'annexion de la Dobrogea, en 1878, Constantza, Kustendjé, en turc, n'était qu'un petit port de pêcheurs. Il est vrai qu'il s'adonnait depuis quelques temps à un petit trafic international, grâce à la construction d'une voie ferrée qui le reliait à Cerna-Voda, petit port de la rive droite du Danube. L'acquisition du port de Constantza fut très profitable à la Roumanie. Elle raccourcissait le trajet par les bouches du Danube de 400 kilomètres, et assurait en même temps le trafic maritime pendant l'hiver, alors que d'ordinaire le Danube est pris par les glaces. Le grand pont de Fetesti-Cernavoda, construit entre 1890 et 1896, qui a nécessité une dépense de 35.000.000 lei or, donna un grand essor à ce port.

Des travaux considérables, qui ont entraîné, jusqu'en 1910, une dépense de 100.000.000 lei or (1), en vue de

(1) Georges D. Cioriceanu, *Les grands ports de Roumanie*, Paris, 1928, pg. 44.

l'aménagement et de l'outillage, ont fait du port de Constantza, d'ailleurs toujours en transformation, une institution vraiment moderne. Il peut toujours souffrir la comparaison, toutes proportions gardées, avec les grands ports du monde, quant à son aménagement et même quant à son trafic.

Constantza possède un avant-port d'une superficie de 16 hectares et un bassin de 60 hectares, d'une profondeur de 9 mètres. L'entrée du port mesure 160 mètres de largeur. On est en train d'allonger de 6.000 mètres les anciens quais en perrés qui ont déjà une longueur de 4.500 mètres.

La superficie des divers magasins situés dans le port est de 18.000 mètres carrés. Il y a aussi en cours de construction, une série d'entrepôts modernes qui couvriront une étendue de 15.000 mètres carrés (1).

Dans le port se trouvent également quatre grands magasins à silos, d'une capacité totale de 140.000 tonnes, d'une construction tout à fait moderne. Ils sont pourvus de l'outillage le plus perfectionné pour le transbordement direct et rapide des céréales de wagons dans les greniers et de là, dans les navires (2).

Constantza est aussi un des premiers ports du monde pour l'exportation des produits pétrolifères. Elle possède

(1) Ing. Demetriad, op. cité, pg. IV.

(2) V. Cioriceanu, op. cité, pg. 45.

dans son port 36 réservoirs, d'une capacité de 5.000 mètres cubes chacun, et des pipe-lines la reliant directement aux régions pétrolifères et aux raffineries de la Prahova.

De nombreuses compagnies étrangères telles que le « Service maritime roumain » entretiennent des services réguliers de bateaux de marchandises et de passagers entre le port de Constantza et les principaux ports de l'Europe, l'Asie Mineure et l'Afrique du Nord.

D'après les statistiques du « Commerce Extérieur », le trafic du port de Constantza qui avait atteint en 1913 un total de 1.542.395 tonnes, subit après la guerre un mouvement de baisse très accentué. Mais depuis 1926 il s'est de nouveau relevé. Ainsi pour l'année 1926 le trafic total atteint 1.865.613 tonnes pour accuser en 1927, 2.029.311 tonnes, ce qui est considérable pour un port de formation si récente.

Il est indéniable que ce rapide essor des ports roumains est dû surtout au commerce national d'importation et d'exportation. Mais c'est en conséquence d'un perfectionnement légitime des institutions douanières, surtout de l'entrepôt très employé dans ces ports (1), que les zones franches leur furent accordées.

(1) Cloriceanu, op. cité, pg. 36 et 41. — Dans les entrepôts de Braïla et Galatzi pour les années 1910 et 1913 sont entrées 384.661 et 441.030 tonnes de marchandises. De ces quantités on a réexporté 259.969 et 182.960 tonnes.

Nous croyons aussi pouvoir espérer que la nouvelle institution constituera dans ces ports, capables de satisfaire un trafic de plus en plus considérable, l'attrait décisif pour les marchandises des pays étrangers qui ont tout intérêt, comme nous l'avons montré, à employer les zones franches roumaines.

CHAPITRE SIXIÈME

L'ACTION MENÉE EN ROUMANIE EN VUE DE L'INSTITUTION DES ZONES FRANCHES

LE CONGRÈS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE, TENU A GALATZI LES 23 ET 24 MAI 1904. LA LOI COSTINESCO, DE 1910, POUR L'ENCOURAGEMENT DE L'INDUSTRIE NATIONALE ET LES PASSAGES SE RÉFÉRANT A L'INSTITUTION DES ZONES FRANCHES. — LES PROJETS DE LOI ORLEANO, TANCRÈDE CONSTANTINESCO ET VALEANO.

Vers 1900, époque où les zones franches étrangères, surtout les zones franches allemandes, étaient en plein développement, le commerce des ports roumains, qui avaient déjà pris un essor remarquable, commença à se ressentir des difficultés naissantes du renforcement du protectionnisme douanier.

L'entrepôt employé depuis assez longtemps ne répondait pas entièrement, en Roumanie comme ailleurs, aux besoins du grand commerce et rendait le transit des marchandises étrangères par les ports roumains presque impossible.

Les libertés dont certaines industries auraient pu profiter dans les zones franches présentaient aussi beaucoup d'intérêt. C'est ainsi qu'un courant favorable à cette institution, qui, sans toucher aux fondements du protectionnisme, lui enlevait pourtant une partie de ses conséquences fâcheuses, naquit parmi les dirigeants et les membres du monde économique roumain.

A un moment donné ce mouvement fut suffisamment important pour aboutir à la convocation d'un Congrès des Chambres de Commerce et d'Industrie roumaines, spécialement consacré à la solution de ce problème. Avant l'ouverture du Congrès, des enquêtes furent menées par ces organisations auprès des zones franches qui fonctionnaient à l'étranger. Les régimes de Hambourg, Copenhague et Trieste furent étudiés avec assiduité. Les résultats de toutes ces études se trouvent dans les débats du Congrès, qui eut lieu à Galatzi le 23 et le 24 mai 1904.

Le problème fut exposé avec perspicacité par M. Fr. Remer, le président de la Chambre de Commerce de Focsani, qui avait été chargé par un autre Congrès, de rédiger un rapport sur cette question :

« A la suite de l'adoption du régime économique protectionniste par la majorité des Etats de l'Europe, on a essayé d'élargir les libertés du commerce et de l'industrie comprimés par une augmentation des facultés des

entrepôts, réels ou fictifs, par des admissions temporaires et dernièrement par la création des zones libres. En laissant subsister les barrières douanières qui assurent à la production nationale le quasi-monopole du marché national, les zones franches sont destinées à favoriser le commerce entravé dans ses mouvements par le régime des législations douanières actuelles ». (1)

L'auteur du rapport trace l'historique de l'institution et montre de façon très juste l'aspect actuel d'une zone franche en la différenciant nettement des anciens ports francs :

« Dans le système des ports libres ou des zones libres d'aujourd'hui, on ne fait sortir du régime douanier qu'une portion du territoire, destinée à la manipulation des marchandises ; dans l'ancien système, l'affranchissement douanier s'étendait même aux marchandises et les produits entrés dans les ports en vue de la consommation locale. Ce qui différencie les zones libres d'aujourd'hui de l'ancienne institution similaire, c'est donc la restriction des anciennes libertés ». (2)

Et plus loin on énonce la définition et les principes des zones franches :

« Le régime de cette institution consiste dans une

(1) I. G. Munteanu. Le VI^e Congrès des Chambres de Commerce et Industrie de Roumanie. — Rapports, discussions, conclusions, Galatzi, 1904 (en roum.) pg. 69.

(2) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 70 et suiv.

portion de terrain établie en dehors de la ligne de douanes et considérée comme la continuation du territoire de toutes les nations. Elle reste ouverte à tous les bâtiments de commerce, sans distinction de pavillon et sans préoccupation de leur chargement.

Une zone libre ne comporte, comme dépenses d'installation, qu'un simple grillage. Son outillage n'a aucun rapport avec le régime douanier. Une simple ligne de démarcation constitue le régime entier. Et rien de plus simple à réaliser. Une partie du port avec ses bassins, ses quais, ses entrepôts, et, si possible, avec les terrains nécessaires à l'établissement des industries, est entourée par des barrières qui empêcheront les exportations frauduleuses dans le territoire douanier. Les marchandises sont introduites sur ce territoire privilégié sans avoir à justifier le paiement des taxes douanières. Elles peuvent y subir toutes sortes d'opérations, manipulations et transformations. Si ces marchandises sont réexportées, elles ne paieront aucune taxe douanière ; mais on leur applique le tarif habituel, comme à toutes marchandises étrangères, si elles sont importées dans le pays. »

Le rapport insiste aussi sur la question de principe, de savoir si les zones libres constituent ou non un moyen de prospérité pour l'économie d'un pays. Les conclusions sont tout à fait favorables. Il est indéniable, et hors de toute discussion, que les zones libres améliorent le régi-

me des entrepôts, qui ne satisfait pas les besoins du commerce et de l'industrie. L'entrepôt douanier entraîne constamment l'immixtion, tellement gênante des organes douaniers. L'institution des zones libres apporte « au commerce et à l'industrie toute ce que le protectionnisme leur a ravi : la liberté complète et absolue. » Par l'effet des zones libres, les commerçants seront à l'abri des chicanes administratives, et dispensés de longues et gênantes formalités. Les zones libres, d'après l'auteur du rapport, ne constituent qu'un régime de liberté pour la manipulation des marchandises à l'intérieur d'un entrepôt. « Ce n'est qu'une question de législation douanière, et rien de plus. »

On envisage aussi l'importance de la situation géographique spéciale que doivent avoir les ports qui adoptent le régime des zones libres :

« Il est évident que les zones libres, pour donner des résultats pratiques et utiles, doivent être aidées par des circonstances locales. La situation géographique d'un pays constitue la condition primordiale du succès. Or, pour la Roumanie, cette condition est satisfaite, car elle possède l'accès à la mer et au Danube et représente la route naturelle des pays centraux de l'Europe vers l'Orient. Si Hambourg, Brême, Gênes, Trieste, Fiume sont devenus des centres importants pour le commerce international, pourquoi ne pas faire de nos ports, les

conditions étant identiques, des centres pour les échanges entre les produits et les marchandises de l'Occident et de l'Orient ? (1) Comme nous le voyons, ce rapport contient tous les éléments de la question :

1) les zones franches apparaissent comme un complément de la législation douanière, en perfectionnant l'entrepôt.

2) Les zones franches finiront par attirer et fixer dans les ports roumains un grand trafic international.

Un autre orateur M. I. G. Munteanu, le délégué du Gouvernement près de la Chambre de Commerce et Industrie de Galatzi, a montré aussi la supériorité que présentent les zones franches sur les entrepôts. Mais il a insisté particulièrement sur les avantages d'ordre maritime qui découlent de l'institution des zones libres. La fréquence des affaires apportera une réduction pour le prix du fret : « Les bateaux, qui arrivent dans nos ports, pour charger les céréales et les bois destinés à l'exportation, demandent des prix beaucoup plus élevés, que dans le cas où ils seraient venus chargés de marchandises pour nos zones libres (2) ». Ce double fret sera profitable même à l'agriculture qui trouvera des conditions meilleures pour le transport de ses produits. « Même les chemins de fer vont bénéficier de l'afflux des affaires dans

(1) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 73.

(2) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 77.

les zones. Ils auront toujours des marchandises à transporter à destination ou en partance des zones libres. » (L'auteur de cette affirmation envisageait ici les transports à l'intérieur du pays surtout. Depuis la guerre, grâce aux progrès réalisés dans les conventions internationales, l'intérêt de la question s'est beaucoup accru. Comme nous l'avons montré, les zones franches peuvent servir à un transit intense des marchandises étrangères même par voie de terre.)

Les discussions ont porté aussi sur la question de savoir si la zone libre est un régime qui conviendrait à n'importe quelle ville, qui en ferait la demande. C'est l'opinion de M. G. G. Assan, le président de la Chambre de Commerce de Bucarest, qui l'a emporté :

« Il serait inutile et dangereux d'admettre le principe que la zone libre peut exister dans tout point du territoire roumain, être adoptée par toute ville. Cela serait dangereux, puisque, une fois dans cette voie, on ne saurait jamais où l'on peut aller. Si nous accordons une zone libre à Craïova, pourquoi ne pas l'accorder aussi à Ploesti, à Bucarest, à Jassy, etc.. ? Alors la crainte de quelques-uns, de la propagation de la contrebande deviendrait une réalité et on ne sait pas aussi, si la loi des douanes et le régime protectionniste, ne seraient, de cette façon, éludés. Par conséquent, à ce point de vue, il serait dangereux d'admettre l'idée que les zones libres

pourraient être instituées dans n'importe quel endroit du pays. » Et plus loin :

« Même pour les ports, puisque les zones libres doivent avoir comme but le développement du grand commerce et du trafic international, les seuls qui soient susceptibles d'acquérir ce régime sont nos ports maritimes seulement, à savoir : Braïla, Galatzi et Constantza. » (1)

Mais cette conception harmonieuse des zones libres ne subsista pas quand on envisagea le rôle de cette institution au point de vue de l'industrie qui pourrait s'y développer.

A l'époque du Congrès, le protectionnisme a pris en Roumanie sa forme définitive et les représentants de l'industrie n'ont pas voulu tolérer le fonctionnement d'une industrie, qui, placée dans des conditions particulières, aurait pu concurrencer l'industrie nationale :

« Il faut prendre garde », disait le président de la Chambre de Commerce et Industrie de Bucarest, « qu'une mesure destinée à améliorer nos institutions douanières, ne fasse pas tort à la production nationale. Ce qui arrivera sans doute avec les fabriques situées dans les zones libres, et qui, à l'abri des droits douaniers et bénéficiant d'autres avantages encore, auront la possibilité de produire meilleur marché et d'exercer ainsi

(1) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 100 et suiv.

une concurrence sur les autres fabriques du territoire douanier. » (1).

On ne voulait pas comprendre la faiblesse de cet argument puisque considérée comme une marchandise étrangère, la production industrielle des zones libres aurait eu le marché national clos, par le jeu des droits douaniers.

Pourtant la question présentait beaucoup d'intérêt. D'abord en ce qui concerne les chantiers navals. Ces chantiers, par leur nature même, ne peuvent être situés que dans les ports et alors pourquoi ne pas les faire profiter, eux et leur clientèle, qu'il fallait à tout prix gagner, d'une réduction sur le prix des matières utilisées, procurées dans les meilleures conditions ?

Il y avait aussi certaines industries employant comme matières premières le sucre, et qui jouirent longtemps d'une bonne renommée parmi les pays voisins de la Roumanie. Les fabriques de « rahat », et autres friandises orientales, étaient assez importantes dans les ports de Braïla et Galatzi. Mais à partir de 1887 leur fonctionnement dut être presque arrêté. Une loi avait été votée en vue de l'encouragement de l'industrie nationale, et une, entre autres, pour favoriser l'industrie nationale du sucre, frappa de droits considérables l'importation de

(2) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 102.

ce produit. La situation des industries que nous avons mentionnées, resta toujours pénible, même après 1900 quand la fabrication du sucre eut pris son essor. Des droits sur la consommation interne du sucre, fort élevés, ainsi que des droits à l'importation du sucre étranger, paralysaient complètement cette branche de la production nationale. Les fabriques de rahat et de halva demandèrent l'autorisation de s'installer dans l'enceinte des zones franches projetées, et seulement en vue de l'exportation ; ces fabriques auraient pu être un excellent débouché, même pour le sucre indigène qui était exporté au prix de 45-50 lei le ql., meilleur marché que le sucre austro-hongrois ou français. (1).

Mais cette intervention resta sans résultats. En guise de conclusion, le Congrès vota la motion suivante présentée par la Chambre de Commerce de Bucarest :

« Le Congrès examinant avec attention le rapport de M. F. Remer, le président de la Chambre de Commerce et Industrie de Focsani, et les discussions suivies :

Vu que par l'institution des zones libres il faut tendre au développement de l'économie générale du pays et non à la prospérité d'une certaine localité ;

Vu que, une fois admis le principe que ces zones peuvent être instituées partout à l'intérieur du pays, d'un

(1) Le prix du sucre à l'intérieur du pays était de 120-130 lei le ql.

côté elles déserteraient leur but, qui est l'encouragement du grand commerce de transit (qui se fait habituellement dans les ports en communication libre et facile avec l'étranger), et d'autre part, chaque ville réclamerait cette faveur, et par suite on aboutirait à une complète évasion à la loi douanière ;

Vu que la construction de fabriques à l'intérieur des zones ne présente pas une grande utilité pour ces entreprises et préjudicierait, par contre, sensiblement la production indigène.

Le Congrès décide de demander :

L'institution des zones libres dans les ports de Braïla, Galatzi et Constantza, zones qui doivent être considérées comme des territoires extradouaniers et où les marchandises pourront entrer et sortir exemptes de toutes taxes ou formalités avec la possibilité d'y être assorties, emballées et manipulées en tous sens. Aucune taxe ne sera perçue pour les marchandises réexportées ; les marchandises qui pénètrent dans le territoire douanier seront considérées, en ce qui concerne l'imposition des droits de douane, comme étrangères.

L'admission des fabriques à l'intérieur des zones libres est formellement interdite. » (1)

Ce premier mouvement en faveur des zones franches, montre combien la question était mûre en Roumanie.

(1) I. G. Munteanu, op. cité, pg. 123-124.

Mais la motion, qui manifestait d'une manière si juste les conceptions du monde économique roumain, ne fut l'objet d'aucune réalisation pratique de la part du Gouvernement. La question des zones franches traîna pendant quelques années, jusqu'au moment où Emil Costinesco, le ministre qui donna sa forme définitive au protectionnisme roumain, chercha à lui apporter une solution pratique.

Le 6 avril 1910 une nouvelle loi pour l'encouragement de l'industrie nationale fut votée, mais seulement par le Sénat. La loi contient pourtant un article, l'article 4, qui pour la première fois essaya de légiférer la matière qui fait l'objet de cette étude :

« Article 4. — On pourra instituer des territoires libres dans les ports de Galatzi, Braïla et Constantza, en vue de faciliter le conditionnement des marchandises importées pour être ensuite réexportées ou introduites partiellement dans le pays, en vue aussi de la transformation des matières premières étrangères qui seront ensuite, pour la plupart, réexportées.

Les territoires libres ne font pas partie du territoire douanier roumain.

Tout établissement, dépôt, atelier ou fabrique, situé dans le territoire libre, est considéré comme en dehors du territoire roumain, et leurs produits seront assujettis au

contrôle et au paiement des taxes douanières en ce qui concerne leur importation dans le pays. »

Quant à l'industrie, la loi, tout en portant la marque des préoccupations protectionnistes du moment, lui accorde pourtant l'autorisation de fonctionner dans les zones libres :

« On ne peut installer des ateliers et des fabriques dans les territoires libres, qu'avec l'autorisation du Ministère de l'Industrie et du Commerce. *Les fabriques situées dans les territoires libres, travailleront surtout pour l'exportation, et en aucun cas on ne pourra introduire dans la consommation du pays plus d'un tiers de leur production*; toutes quantités de marchandises introduites, en sus de cette proportion, seront considérées comme contrebande et les propriétaires des fabriques seront punis aux termes de la loi douanière. »

Et plus loin, l'article 4 de cette loi prévoit que : « Un règlement d'administration publique arrêtera l'organisation des territoires libres, ainsi que les conditions dans lesquelles pourront fonctionner les dépôts, les ateliers et les fabriques, situés dans leur enceinte. »

Ce règlement d'administration publique n'a jamais vu le jour, puisque le ministre Costinesco ne fit pas voter cette loi par la Chambre des Députés, après l'avoir fait voter par le Sénat. Peut-être au dernier moment, ne trouva-t-il pas suffisamment fortes les garanties dont il

entendait armer l'industrie nationale contre la concurrence éventuelle des industries des zones franches.

La question resta de nouveau en suspens, et on n'en parla plus.

Après 1910 les ports roumains connurent une très grande activité. C'est la période qui précède la grande guerre et la courte neutralité de la Roumanie. Les commerçants, les industriels et les armateurs roumains se donnent beaucoup de peine pour satisfaire à toutes les demandes de la clientèle. Les bateaux montent le Danube lourdement chargés d'une récolte de plus en plus magnifique. Les sondes de la région pétrolifère de Prahova et Bacau jettent dans les ports une grande quantité de produits qui trouvent facilement des acheteurs. Le pays profite aussi de cette vague de richesse. Les commerçants s'approvisionnent de grandes quantités de marchandises. La guerre planait dans l'air et le blocus du pays par les Pouvoirs Centraux était imminent. Les importations croissaient dans une proportion considérable et les mêmes bateaux en descendant le grand fleuve s'enfonçaient dans l'eau sous le poids de leur cargaison. Personne ne pensait plus alors aux zones franches, avec ou sans industrie, pour attirer le trafic étranger.

La guerre de 1916-1918 qui a entraîné pour la Roumanie une foule de perturbations d'ordre économique,

amena pour les ports roumains une situation fort difficile. Dans les premières années d'après guerre, leur trafic fut presque réduit à la moitié de la moyenne d'avant guerre (1). L'agriculture, par le fait de la réforme agraire, qui avait substitué la petite à la grande propriété et qui devait en même temps satisfaire les besoins en céréales de ses nouveaux territoires, ne fournissait que de faibles disponibilités pour l'exportation. L'industrie du pétrole n'avait pas encore retrouvé son équilibre à la suite des dommages qu'elle avait dû subir du fait de la guerre et devait lutter contre la concurrence acharnée de l'étranger ; l'industrie du pétrole n'offrait, d'ailleurs, une activité vraiment importante qu'aux ports de Constantza et de Giurgiu.

L'institution des zones franches apparaît alors de nouveau comme susceptible d'amener un courant d'affaires considérables aux ports roumains grâce surtout au trafic procuré par le transit des marchandises étrangères. Pendant tout ce temps, l'institution de l'entrepôt n'avait reçu aucune modification, et les griefs du commerce restaient intacts.

Le cabinet libéral, qui était alors au pouvoir, charge en 1921, M. M. Orléano, ancien ministre et président de la Chambre des Députés, de présider une Commission par-

(1) Il est vrai que pour les années 1926-1927 le trafic dépassa de beaucoup les chiffres d'avant-guerre ; mais il retombe de nouveau les années suivantes.

lementaire en vue de l'élaboration d'une loi sur les zones franches.

La Commission s'est acquittée de son mandat et par une projet de loi tenta d'apporter une solution au problème des zones franches en Roumanie. Quoique ce projet, comme les suivants fut resté dans les archives de la Chambre, il est intéressant d'étudier ses caractères, pour examiner l'évolution des idées en la matière. Dans l'exposé des motifs du projet (1), on analyse les avantages, pour ainsi dire classiques, que le commerce va trouver dans cette institution :

« Les avantages variés des territoires libres sont nombreux. A l'aide de ce régime, le commerçant peut acheter sa marchandise au moment opportun, la déposer dans la zone libre, sans formalités et sans payer de droits de douane, et après l'avoir conditionnée, la garder jusqu'à ce qu'une occasion favorable de vente se présente. Souvent il ne conditionne la marchandise qu'après avoir trouvé des acheteurs, pour pouvoir faire l'opération suivant le goût de son client. La faculté de pouvoir conditionner la marchandise présente une importance inestimable. Le commerçant peut classer la marchandise en plusieurs qualités, qu'il vende dans le pays ou à l'étranger. Il peut faire des mélanges pour améliorer ses

(1) Publié dans le *Bulletin* de la Chambre de Commerce de Galatzi 1924, n^{os} 7, 8, 9, pg. 148 et suiv.

marchandises. Il peut également défaire le grossier emballage de la marchandise, destiné à la protéger pendant le long voyage qu'elle a dû souvent faire et la présenter en des emballages légers et attrayants, en utilisant à cet effet des matières indigènes exemptes de toute taxe douanière. Le commerçant a l'avantage de bénéficier ainsi de la différence des taxes douanières entre les produits bruts et les produits conditionnés. Il résultera aussi de toutes ces opérations une protection du travail national. » Et visant le transit étranger, le même exposé ajoute : « Ce système permettra aux fabricants étrangers, qui exportent leurs marchandises, de placer dans nos territoires libres le centre de leurs opérations pour les marchandises destinées aux pays voisins. »

Mais là où la conception des dirigeants de l'économie roumaine subit une transformation radicale, ce fut en ce qui concerne le rôle industriel des zones franches. En effet, nous lisons dans le même exposé : « Les territoires libres peuvent rendre de grands services à la fabrication des produits destinés à l'exportation et même à l'importation dans le pays. » Les fabriques installées dans les zones libres produiront avec succès des marchandises destinées à l'exportation en utilisant des matières premières indigènes ou étrangères. Ce sera un grand avantage pour les travailleurs roumains employés dans ces entreprises. »

Le projet de loi de 1924 sur les zones franches (1) énonce en effet dans son article premier qu'on instituera des zones franches, dans le but de faciliter :

« a) le conditionnement des marchandises étrangères qui seront ensuite réexportées ou introduites dans le pays ;

b) la fabrication dans l'enceinte de ces zones, avec des matières premières indigènes ou étrangères, des marchandises qui seront réexportées ou introduites dans le pays. »

Ce projet, en laissant au Gouvernement la possibilité de créer dans la mesure de la nécessité de nouvelles zones libres, moyennant une certaine forme, fixe pour l'instant l'adoption de cette institution dans les ports de Galatzi, Braïla et Constantza.

Mais, pour des raisons inconnues, ce projet fut abandonné, avant d'être soumis au vote du Parlement. Un autre projet de loi, œuvre d'un représentant du Parti libéral, M. Tancrede Constantinesco, eut le même sort, très peu de temps après. Ce projet était presque identique au projet Orleanu. Le seul changement important résida dans la substitution du port de Giurgiu au port de Constantza, parmi les ports qui devaient bénéficier du régime des zones libres.

Le dernier de cette série de projets étouffés l'un

(1) V. l'annexe A.

après l'autre par l'esprit trop conservateur des gouvernements roumains envers les vieilles institutions douanières, appartient à M. le Gral. Valeano, ministre des Communications dans le Cabinet Averesco. Ce projet fut soumis au Conseil Législatif en Décembre 1926 (1). Il est tout à fait remarquable par le soin apporté à préciser les moindres détails de la question. Le régime des zones libres est accordé aux ports de Giurgiu, Braïla, Galatzi et Constantza. La liberté est entière tant pour les opérations commerciales qu'industrielles. Comme système d'exploitation on admet à côté de l'exploitation directe par l'Etat, la collaboration, mode d'exploitation organisé très minutieusement dans tous les détails se référant aux conseils d'administration, aux apports de capitaux, à la durée et à la dissolution de la collaboration. La participation des capitaux étrangers est admise pour une quotité de 40% du capital total de l'entreprise. Les autres dispositions de ce projet traitent très longuement du régime proprement dit de ces zones, de la police, des infractions et des peines encourues par les délinquants.

L'alinéa b de l'article 10, traduit d'une façon précise la pensée du législateur, en ce qui concerne la fonction d'après-guerre des zones franches, celle que nous avons traitée dans le chap. III : « On pourra donner à bail

(1) V. l'annexe B.

après avoir pris l'avis de l'administration des zones libres et l'approbation des Ministères des Communications et des Affaires Etrangères, des terrains à l'intérieur des zones libres, exclusivement en vue de faciliter le trafic d'un pays étranger. »

Il est regrettable que le projet Valeano, le dernier de toute la série des manifestations en faveur de l'adoption des zones franches dans les ports roumains, n'ait pas été transformée en loi.

Ce sera quelques années plus tard qu'une loi, que nous allons analyser dans le chapitre suivant, apportera la solution à la question qui fait l'objet de cette étude.

CHAPITRE SEPTIÈME

EXAMEN DE LA LOI SUR LES ZONES FRANCHES DU 29 JUILLET 1929

DISPOSITIONS GÉNÉRALES. — L'ORGANISATION ET LE CONTRÔLE DE LA ZONE FRANCHE. — L'EXPLOITATION DE LA ZONE FRANCHE. — LE RÉGIME DE LA ZONE FRANCHE. — CONTRAVENTIONS. SANCTIONS.

C'est par une loi du 29 juillet 1929 qu'on vient de trancher la question des zones franches en Roumanie. Le 30 juillet 1929, la loi relative à l'établissement du régime douanier venait, la stabilisation du *leu* faite, de mettre un terme à la situation provisoire qui régnait en la matière, en organisant la sortie et l'entrée des marchandises dans le pays. La loi sur les zones franches apparaît comme un complément de la loi douanière, dans la pensée de leur auteur M. le Ministre Virgil Madgearu, ainsi que dans la pensée du monde économique roumain.

L'action menée en Roumanie en faveur des zones franches avait fini par mettre tout le monde d'accord. Les projets de lois d'après-guerre, que nous avons examinés, se rapprochent tous par leur conception ; les questions de détail qui les différencient n'ont aucune importance et leurs auteurs cependant appartiennent à des

partis politiques différents. Une preuve plus frappante encore de la faveur dont jouissait l'institution des zones franches en Roumanie, est qu'aucune critique de principe n'a été formulée contre son adoption lors de la discussion et du vote de la loi au Parlement.

Dans l'exposé des motifs de la loi, son auteur, le Ministre des Communications (ad-interim), M. V. Madgearu, après avoir tracé l'historique de la question en Roumanie, montra l'importance de la nouvelle institution qui faisait l'objet de la loi, et qui tenait à ce que d'un côté elle venait remédier aux défauts des entrepôts « où les manipulations que peut effectuer un commerçant sont limitées, n'ayant pas le droit de défaire les colis pour classer la marchandise, ni de faire toute autre opération de nettoyage, de mélange ou classification, pour ne pas amoindrir le poids de la marchandise, les articles 167-169 de la loi des douanes en imposant aux marchandises à leur sortie des entrepôts le même état qu'à leur entrée. » Ce qui fait que « le régime actuel des entrepôts est supportable pour les commerçants qui vendent leurs marchandises dans le pays, mais non pour les commerçants étrangers qui voudraient déposer des marchandises dans un port en vue d'une réexportation. »

D'un autre côté, il faut concentrer tous ses efforts « pour attirer dans nos ports un trafic de transit de marchandises étrangères. Seulement ce transit ne pourrait

être réalisé qu'en exemptant les marchandises entreposées des formalités imposées par la loi douanière, ce qui ne pourrait s'obtenir que par la création de zones libres dans nos principaux ports. »

L'admission de l'industrie dans les zones franches est aussi prévue par la loi du 29 juillet 1929. On mettra pourtant quelques conditions, que nous indiquerons en passant la loi en revue.

Un fait advenu en 1927 avait soulevé certaines protestations dans le pays. Les entreprises « Ford » avaient fait des propositions au Gouvernement roumain pour leur céder en franchise des terrains dans un de nos ports en vue de l'installation d'une grande usine de montage des automobiles dont les pièces principales seraient importées des Etats-Unis (1). Les automobiles sorties de cette usine auraient été exportées dans les pays voisins et dans le Proche-Orient. Cette usine aurait pu constituer un excellent débouché pour nombre de matières premières roumaines, (comme le bois, le cuir, les produits pétrolifères ,etc...) et un emploi important pour la main-d'œuvre nationale. Comme la Roumanie ne possédait, à ce moment, aucun moyen d'offrir les conditions de franchise demandées, l'usine alla se fixer dans la zone libre de Trieste. Ce fait a néanmoins contribué à précipiter l'élaboration de la loi sur les zones franches, et à

(1) Ing. P. Demetriad, op. cité, pg. 92.

fournir un nouvel argument en faveur de l'admission de l'industrie dans l'enceinte de ces institutions.

En passant à l'examen de la loi, voyons le premier chapitre qui traite sur les :

DISPOSITIONS GÉNÉRALES. — La loi accorde la possibilité d'avoir une zone franche à tout port maritime ou fluvial ; mais cette franchise ne pourra jamais être octroyée au port tout entier. On devine assez facilement les raisons qui ont imposé au législateur ces restrictions. C'est que le souvenir des ports francs, dans leur ancienne forme, celle des villes franches proprement dites, était encore assez récent pour faire apparaître nettement les difficultés et les inégalités qui pourraient résulter d'une interprétation trop large de la nouvelle institution. Les zones franches « ne pourront jamais occuper la totalité du port » dit textuellement l'article premier de la loi. Mais même pour une partie de leurs territoires ces ports ne pourront pas bénéficier des institutions des zones franches ; il faudrait pour cela un décret royal, un journal du Conseil des Ministres, les propositions des Ministères des Communications et du Commerce et de l'Industrie, et en plus l'avis favorable de l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie. Toutes les garanties ont été prises, à ce que nous voyons, pour que l'institution d'une zone franche dans un port quelconque ait toutes les conditions de sécurité et de

succès. Pour l'instant, aux termes de l'art. 3 de la loi « on institue des zones franches, à raison d'une par port, à Galatzi, Braïla, Giurgiu et Constantza. » Ces zones font partie intégrante du territoire national roumain, et sont assujeties aux lois roumaines, en exceptant la loi douanière et la loi pour l'encouragement de l'industrie (art. 2) ; ces exceptions sont logiques car les zones franches, par leur essence même, constituent des régimes d'exception douanière et l'industrie n'a plus besoin d'être protégée par le jeu des droits de douane.

En ce qui concerne les terrains privés dont les zones franches auront besoin pour leur installation, la loi, tout en se conformant aux règles de la loi sur l'expropriation publique, accorde deux importantes dérogations :

« Les organes d'expropriation et de juridiction tiendront compte que la plus-value de ces biens, née du fait de l'institution d'une zone franche n'entre pas dans la somme due comme juste et préalable réparation aux propriétaires expropriés.

Par dérogation à l'article 20 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les décisions d'expropriation priveront le propriétaire de l'usage immédiat du bien exproprié. » (Art. 4).

Avec toute l'opposition que ces dérogations à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ont

soulevée au sein du Conseil Législatif, qui a donné même un avis défavorable (1), ces alinéas témoignant les tendances modernes de l'Etat en matière de propriété privée sont restés debout. Le rôle des zones franches en Roumanie est déterminé par l'art. 5 de la loi, de la façon suivante :

« a) La formation de dépôts de marchandises de toute provenance qui pourront être ensuite importées ou expédiées ailleurs ;

b) La fabrication de tout produit fait avec des matières premières ou semi-fabriquées, indigènes ou étrangères ;

d) L'installation de chantiers navals et de cales pour la construction et la réparation des bateaux, avec des matières premières indigènes ou étrangères. » De quelle manière toutes ces fonctions des zones franches seront-elles accomplies, nous le dirons en étudiant le « régime des zones franches. »

(1) « Le Conseil Législatif estime que le deuxième alinéa de l'art. 4 du projet de la loi est inconstitutionnel. En effet, par l'art. 17, al. III de la Constitution, on prévoit que personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et après une juste et préalable réparation, établie par la Justice ; également par les art. 57 et 58 de la loi sur l'expropriation de 1864 et modifiée ultérieurement, on développe les principes de l'art. 17 de la Constitution, relatifs au droit de propriété. Par l'exception prévue à l'al. II de l'art. 4 du projet, on ne tient plus compte des normes prévues par la loi de 1864, par lesquelles on garantissait au propriétaire exproprié la valeur du fond au moment de l'expropriation. Or, la loi disposant en principe dans l'avenir, il résulterait qu'au moment de l'expropriation en vue de l'institution des

Quant aux industries fonctionnant en zone franche, la loi entend leur imposer certaines conditions :

« ART. 6, al. 1. — Les industries, qui n'ont pas de similaires dans le pays, peuvent être instituées dans la zone franche avec l'approbation du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Al. 2. — Les industries qui existent déjà dans le pays, peuvent être instituées dans la zone franche, moyennant l'autorisation du Ministère de l'Industrie et du Commerce, donnée à la suite des consultations de la Commission industrielle et du Ministère des Finances, par un journal du Conseil des Ministres et un décret royal. »

Comme il résulte des débats parlementaires et de l'exposé des motifs de la loi, toutes ces précautions ont été prises dans l'intention de préserver l'industrie nationale d'une concurrence éventuelle.

zones franches, le principe de la juste réparation, prévu par l'art. 17 de la Constitution, est négligé, et qu'on donne au propriétaire une réparation qui ne répondrait plus à la valeur du fonds au moment de l'expropriation. Le Conseil opine donc pour la suppression de l'al. 2, art. 4 du projet, comme étant contraire au principe prévu par l'al. 3, art. 17 de la Constitution. En ce qui concerne le dernier alinéa de l'art. 4 du projet, par lequel on déroge de l'art. 20 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et on dispose que le propriétaire du fonds exproprié soit immédiatement privé de son usage et avant le paiement de l'indemnisation établie, le Conseil estime que cet alinéa aussi est contraire à la constitution, puisque l'art. 17, al. 3 de la Constitution prévoit que la réparation due au propriétaire du fonds exproprié doit être non seulement juste, mais aussi préalable. Le Conseil Législatif estime donc que ce dernier alinéa doit être supprimé aussi. » (Procès-verbal de la Séance du 3 juillet 1929 du Conseil Législatif IIIS.)

Nous croyons que toutes ces mesures, qui n'ont d'ailleurs rien d'insurmontable, sont bien inutiles. En tenant compte du régime qui est réservé à l'importation des produits de ces établissements dans le pays, — importation qui peut toujours être rendue impossible, — nous ne voyons pas comment cette concurrence se produirait. D'autre part, une concurrence de la part des industries situées dans la zone franche qui emploient bien des matières premières indigènes, sur les marchés internationaux, ne doit pas mécontenter l'industrie nationale qui, en tous cas, doit lutter avec la concurrence des industries étrangères, ces dernières étant autrement dangereuses.

Pour les chantiers navals et autres établissements qui s'occupent de la construction et de la réparation des bateaux, on exige pour leur installation, en plus des autres avis, le consentement du Ministère de l'Armée, auparavant Ministère de la Guerre (3^e al. art. 6).

On prévoit aussi, et cela en vue de la défense nationale, que « en cas de mobilisation et pendant toute la durée des hostilités, les normes de fonctionnement des zones franches et le traitement du personnel seront établis par les lois et règlements militaires de guerre. » (art. 7).

L'ORGANISATION ET LE CONTROLE DES ZONES FRANCHES.

— L'organisation et le contrôle des zones franches sont confiés par celle-ci à des Commissions, une pour chaque zone, composées chacune de cinq membres, à savoir : Un délégué du Ministère des Communications, un délégué du Ministère des Finances, un délégué du Ministère de l'Industrie et du Commerce, un délégué de la Chambre de Commerce locale et un délégué du Conseil Communal ou municipal local. C'est le Ministère des Communications qui désigne le président (art. 8). Les membres de cette Commission doivent être Roumains et jouir de l'exercice de leurs droits civils et politiques (art. 11). Une disposition que nous trouvons contraire aux intérêts de la zone est énoncée par l'article 11 : (Les membres de la commission d'organisation de la zone) « ne peuvent être entrepreneurs, ni, de toute façon, être intéressés à des opérations effectuées dans la zone. L'interdiction est absolue sous peine de révocation par le Ministère des Communications ». Si cette interdiction est légitime en ce qui concerne les représentants des Ministères qui sont fonctionnaires de l'Etat et que cette situation même leur défende de s'immiscer comme participants intéressés dans les opérations de la zone, pourquoi étendre cette interdiction aux représentants de la Chambre de Commerce et Industrie et de la Commune, qui, même dans l'intérêt de la zone, peuvent très bien être des commer-

cants et des industriels avisés, et qui, du fait de cette disposition, seront mis dans l'obligation de choisir entre leur qualité de membre dans cette Commission et de commerçant de leurs occupations habituelles ? (1).

Les attributions fort importantes de cette Commission sont : 1) Diriger et surveiller l'application des dispositions de la présente loi ; 2) Etudier le mode d'organisation et d'administration de la zone franche et présenter au Ministère des Communications les propositions qui s'y rapportent ; 3) Suivre les résultats de la zone franche et recueillir les données concernant l'activité et le rendement des différentes institutions de la zone ; 4) Présenter chaque année aux Ministères des Communications, de l'Industrie et du Commerce un rapport général sur le mouvement de l'exploitation, en prévision des besoins futurs ; 5) Contrôler le fonctionnement général de la zone franche. » (art. 9).

L'EXPLOITATION DES ZONES FRANCHES. — Le projet Valeano, le seul des projets antérieurs à cette loi, qui avait envisagé la forme sous laquelle les zones franches pourraient être exploitées n'indiquait que deux régimes :

(1) Le Commissariat de la zone franche de Salonique, organe similaire à la Commission d'organisation roumaine, comprend parmi ses membres (au nombre de 11) 5 commerçants et industriels qui possèdent le plein exercice de leurs professions en plus des attributions naissantes du Commissariat. (V. *Le Bulletin annuel de la zone franche de Salonique*, 1926-1927).

1) L'exploitation directe de l'Etat ; 2) Et l'exploitation de l'Etat en collaboration avec des capitaux particuliers. Et tout cas, les apports particuliers s'ils appartenaient à des étrangers, ne pouvaient y concourir que pour 40% du capital total de l'exploitation. La loi Madgearu contient, comme moyens d'exploitation des zones franches, la concession, en dehors des deux formes précitées, admises par le projet Valéano et qui s'appellent, aux termes de la loi du 16 mars 1929, la régie publique commerciale et la régie mixte. Aucune interdiction n'est faite à l'apport de capitaux étrangers qui désireraient apporter leur collaboration à l'exploitation des zones libres. « Le choix de la forme d'exploitation sera fait par le Ministère des Communications suivant les avis de la Commission d'organisation de la zone et du Conseil supérieur de l'Administration des entreprises et biens publics. » (art. 12). On a pensé avec raison à adapter à chaque zone le mode d'exploitation le plus approprié. Par exemple à Galatzi ou à Braïla, où les ports se prêtent très bien à l'installation des zones sans nécessiter de grandes dépenses, une simple grille d'isolation étant suffisante, il est de toute évidence que l'Etat pourra exploiter en collaboration ou même à lui seul la zone. La situation ne se présente pas de la même façon à Giurgiu ou à Constantza où l'aménagement des zones libres nécessitera l'investissement de gros capitaux et où

seule, une concession pourrait donner de bons résultats et amener une réalisation plus prompte.

Rien ne s'oppose d'ailleurs à ce que ces zones soient concédées partiellement à des Etats étrangers qui ont besoin de nos ports pour le transit de leurs marchandises, ce qui, nous l'espérons, arrivera dans le plus proche avenir.

LE RÉGIME DE LA ZONE FRANCHE. — Les dispositions de la loi, en ce qui concerne le régime de la zone, essayent d'une part, de donner au commerce, à l'industrie et à la navigation toutes les libertés nécessaires à leur développement et qui leur faisaient défaut dans les ports douaniers d'autrefois, et d'autre part cherchent à assurer le fonctionnement de ces zones sans que cela amène de fâcheuses conséquences pour l'économie du territoire douanier. Une autre série de mesures est prise en vue de la sécurité de la zone même, ou pour faire respecter certaines réglementations internationales.

1) Dans la première catégorie de dispositions, nous pouvons lire à l'art. 19 : « Toutes les marchandises en provenance de l'étranger qui pénètrent dans les zones franches n'ont à accomplir aucune formalité douanière et n'ont à acquitter aucun droit douanier ou local. Ces marchandises peuvent être expédiées à l'étranger ou dans les autres zones franches situées dans les ports

nationaux, sans acquitter de taxes douanières ou d'exportation. »

Pour encourager l'écoulement des marchandises nationales dans les zones franches, l'article 20, 3^e al. énonce : « Les marchandises indigènes préalablement identifiées, introduites dans la zone, et réimportées dans une délai maximum de 6 mois et dans le même état, seront exemptées des droits à l'importation. »

La seule formalité imposée aux bateaux fréquentant une zone franche est d'être munis « d'une liste (manifeste) des marchandises indiquant leur qualité, quantité, le numéro des pièces, la marque appliquée, ainsi que les lieux de provenance et de destination. » (art. 22). Toutes ces données sont d'ailleurs nécessaires aux services de statistique de la zone libre.

Ces dispositions suppriment du même coup les inconvénients des ports douaniers. Les marchandises entrent et sortent dans le plus bref délai possible et dans les conditions qui leur conviennent sans avoir à supporter les rigueurs et les formalités douanières.

2) On a d'abord protégé le territoire douanier contre une invasion de produits de la zone franche qui, au préalable, doivent être isolés (art. 15), en assimilant ces produits avec les marchandises qui arrivent directement de l'étranger : « Si les marchandises en provenance de la zone franche sont introduites à l'intérieur du pays,

elles payeront les taxes en vigueur, douanières et de port, eu égard à leur état au moment de l'introduction dans le pays, soit qu'elles proviennent de l'étranger, soit qu'elles aient été fabriquées ou conditionnées à l'intérieur de la zone franche, avec des matières premières indigènes ou étrangères. » (art. 19, 3^e al.).

Il y a encore une autre concurrence à craindre, qui provient surtout de la contrebande, une sorte de contrebande spéciale à cette institution : c'est la consommation des marchandises sur place et au mépris de droits douaniers. Ce sont les art. 16 et 18 qui suppriment aussi ces possibilités d'évasion fiscale en enjoignant que : « tout commerce de détail est interdit à l'intérieur de la zone franche » (art. 16) et que : « les édifices de l'intérieur de la zone ne pourront pas être utilisés comme maisons d'habitation, ni même pour le personnel employé dans la zone.

A l'intérieur de la zone ne seront tolérés que les locaux destinés à la police et les buvettes » (art. 18.)

3) Une dernière série de dispositions a été instituée en vue de sauvegarder les intérêts de l'Etat, la Santé publique et l'existence même de la zone : « On peut introduire à l'intérieur des zones franches toutes sortes de marchandises à l'exception des explosifs, des matériaux de guerre, des marchandises prohibées, telles que : l'opium, les stupéfiants ou autres produits dangereux pour la santé publique. »

Les marchandises inflammables telles que les acides forts, etc..., qui peuvent porter atteinte aux constructions situées à l'intérieur de la zone, ne peuvent être déposées que dans certains emplacements fixés par l'Administration de la zone et faisant l'objet d'une police spéciale, (art. 21).

CONTRAVENTIONS. SANCTIONS. — La dernière partie de la loi est consacrée aux peines encourues par les contrevenants éventuels. En dehors des peines prévues par le Code Pénal, attendu que tout manquement à l'application stricte de cette loi pourrait avoir de très graves conséquences pour l'économie générale du pays surtout, la loi prévoit des amendes pouvant s'élever jusqu'à 50.000 lei en plus de la confiscation des marchandises.

En s'inspirant de la législation des zones franches allemandes, la loi prévoit aussi pour les récidivistes, en dehors des amendes et confiscation, l'expulsion immédiate de leurs entreprises de la zone, (art. 25).

Les procès-verbaux de contraventions, dressés par des agents sélectionnés, sont exécutoires par les agents du fisc, après approbation par une décision motivée de la Commission d'organisation de la zone. Ces décisions peuvent être attaquées en appel devant le Tribunal local et en recours devant la Cour d'Appel de la région. Mais leur exécution n'est suspendue que dans le cas où le

délinquant consigne tout le montant de l'amende entre les mains de l'Administration financière locale.

Dans le dernier article, la loi prévoit qu'un règlement va arrêter son mode d'application.

CONCLUSION

Après avoir vu les différents aspect que les zones franches présentent, leur origine, leur développement, leur rôle, — institution résultée de la nécessité d'apporter, au commerce et à une certaine industrie des grands ports, les facilités dont on ressentait l'absence, dans les régimes douaniers ordinaires, c'est-à-dire protectionnistes, — et après avoir saisi la considérable influence que les zones franches peuvent avoir sur le transit en provenance ou à destination de certains pays plus ou moins dépourvus de ports maritimes, nous sommes fondés à croire que l'institution, qui a fait l'objet de cette étude, est vouée au plus grand avenir.

Elle peut, d'ailleurs, s'enorgueillir de son passé qui compte plus d'un demi-siècle d'existence, dans sa forme moderne de territoire limité dans l'enceinte du port en vue strictement de certaines opérations, sans parler de la prospérité que la franchise douanière avait fait naître, sous l'ancienne forme des villes franches, pour quelques grands ports de la vieille Europe.

En Roumanie, la loi du 29 juillet 1929 sur les zones franches, a essayé de tirer profit de l'expérience, en cette

matière, des autres Etats européens. Les zones franches justifiaient pleinement leur institution dans les ports roumains. Une législation douanière protectionniste ne laissait aucune liberté d'action au commerce d'entrepôt et de réexportation. L'outillage perfectionné, la capacité et la situation géographique de ces ports, d'une grande importance économique, aux confins du Danube maritime et de la mer Noire, voies naturelles pour le transit de la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Yougoslavie et surtout la Pologne, voilà encore bien des éléments qui donnent raison à la campagne menée depuis trente ans par les milieux intéressés en vue de l'adoption de cette institution en Roumanie, ce que nous venons de démontrer.

L'économie de la loi du 29 juillet 1929, que nous avons également analysée, est des plus satisfaisantes. Une parfaite liberté pour toutes les opérations qui peuvent être effectuées dans un grand port, ainsi que toutes les mesures destinées à la sauvegarde du régime douanier général basé sur la structure économique du pays, ont été prévues.

Malheureusement, à l'heure actuelle, la crise économique qui sévit depuis quelque temps en Roumanie avec une rigueur exceptionnelle, ne donne pas la possibilité de passer à la réalisation pratique de cette réforme.

Nous croyons cependant que la mise en application de la loi du 29 juillet 1929 sera, sinon la seule cause du

progrès des ports roumains, en tout cas une des conditions essentielles. Nous espérons vivement qu'elle s'accomplira dans un délai assez rapproché afin de répondre à tous les besoins qui l'ont imposée.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

VU : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

VU : *Le Président,*

WILLIAM OUALID.

ANNEXE A.

PROJET DE LOI

*rédigé par une Commission parlementaire présidée
par M. M. G. ORLEANO, Président de la Chambre des Députés*

ARTICLE PREMIER. — On instituera des territoires libres dans les ports maritimes ou fluviaux, là où le Gouvernement jugera nécessaire une telle institution, dans le but de faciliter :

a) Le conditionnement des marchandises étrangères qui seront ensuite réexportées ou introduites dans le pays ;

b) La fabrication dans l'enceinte de ces zones, avec des matières premières indigènes ou étrangères, des marchandises qui seront réexportées ou introduites dans le pays.

ART. 2. — Les produits entrant dans ces territoires n'ont aucune formalité douanière à subir et aucune taxe à payer, sauf les taxes pour la statistique.

Si les marchandises sont entrées pour être réexportées, le propriétaire n'a aucune taxe douanière à payer.

Si les marchandises, en partie ou dans leur totalité, sont introduites dans le pays, elles sont assujeties aux droits douaniers respectifs, et ne peuvent bénéficier d'aucune discrimination quant à leur origine.

ART. 3. — Les fabriques et les ateliers situés dans les territoires libres ne pourront bénéficier des avantages de la loi pour l'encouragement de l'industrie nationale.

ART. 4. — L'institution des territoires libres sera décidée par une loi.

Pour l'instant on instituera des territoires libres à Galatzi, Braïla et Constantza.

ART. 5. — Ces territoires libres seront considérés comme étant situés en dehors du territoire douanier roumain.

ART. 6. — Un règlement d'administration publique établira l'organisation des territoires libres, ainsi que les conditions dans lesquelles fonctionneront les dépôts, les ateliers et les fabriques qui seraient installés dans ces enceintes et tout ce qui touche à l'organisation établie sur ces territoires.

ANNEXE B.

PROJET DE LOI

*relatif à l'institution des zones libres dans les ports,
élaboré par le Gouvernement Averesco,
et approuvé par le « Conseil Législatif » le 15 Décembre 1926
(PROJET VALEANO)*

ARTICLE PREMIER. — Dans les ports fluviaux ou maritimes roumains ou dans les territoires situés à proximité, on pourra créer des zones libres. Quant à présent le Ministère des Communications est autorisé à instituer des zones libres dans les ports de Galatzi, Braïla, Constantza et Giurgiu.

Les zones libres seront créées dans le but de faciliter une ou plusieurs des opérations suivantes :

a) La formation de dépôts de marchandises en provenance du pays ou de l'étranger, marchandises qu'on pourra, suivant la nécessité, importer ou expédier hors du pays ;

b) Le conditionnement de ces marchandises, en modifiant leur emballage, forme ou qualité, en vue de répondre aux demandes de la clientèle ;

c) La fabrication, dans l'enceinte de ces zones, avec des matières premières indigènes ou étrangères, des marchandises destinées à l'importation ou à l'exportation ;

d) L'installation de chantiers navals nécessaires à la réparation ou à la construction des bâtiments, avec des matières premières, indigènes ou étrangères.

L'institution et la délimitation des zones libres dans les ports énumérés seront faites à la suite d'une enquête préala-

ble effectuée par les organes économiques, financiers et techniques des Ministères de l'Industrie et Commerce, Finances et Communications, et en prenant avis des Chambres de Commerce locales.

Eu égard à ces enquêtes et avis, le Conseil des Ministres décidera pour chacun de ces ports, l'institution de zones libres, en suivant les normes de la présente loi.

ART. 2. — Les zones libres font partie du territoire national roumain, et sont assujeties à toutes les lois du pays, sauf les lois concernant l'encouragement de l'industrie et de la douane.

ART. 3. — L'utilisation des propriétés de l'Etat, de la Commune ou d'autres institutions publiques, par les zones libres, ainsi que l'expropriation des propriétés privées nécessaires à ces zones, seront accomplies conformément aux dispositions qui suivent :

Tout terrain appartenant à l'Etat, à la Commune ou à une autre institution publique, déclaré nécessaire à l'institution des zones libres, pourra être utilisé à la suite d'une décision du Conseil des ministres, et conformément aux rapports des Ministères des Communications, Industrie et Commerce, et Finances.

Toute propriété privée pourra aussi être l'objet d'une expropriation qui sera faite par le Ministère des Communications d'après les normes de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

ART. 4. — La construction, l'administration et l'exploitation des zones libres seront effectuées par l'Etat directement ou en collaboration :

a) Dans le premier cas, la construction, l'administration et l'exploitation de la zone libre, seront effectuées par un

Service spécial, organisé près de la Direction générale des ports et des voies de communications par eau.

b) Dans le deuxième cas, la zone libre sera déclarée personne publique et sera administrée et exploitée par un Conseil d'Administration et un Directeur. Le Conseil d'Administration sera composé de 9 membres, chaque participant ayant droit à un nombre de membres proportionnel à son apport. On réserve pourtant, en tout cas, deux places pour l'Etat, une pour la Commune et une pour la Chambre de Commerce et Industrie locale.

Les apports de tous les participants seront évalués par une Commission technique composée de 3 membres désignés par le Conseil supérieur des Communications. La Commission doit communiquer au Ministère des Communications le résultat de l'évaluation. Cette évaluation deviendra définitive après son approbation par le Conseil des Ministres. On va procéder de même avec les apports que les participants peuvent effectuer dans les conditions fixées par les Statuts et le Règlement.

La nomination des Membres du Conseil d'administration sera faite par l'Etat (le Ministère des Communications le représente), par le Conseil Municipal (pour la Commune) et par la Chambre de Commerce et Industrie locale.

Dans cette association, le capital étranger pourra figurer dans une proportion qui ne devra pas dépasser 40 % de la valeur de tous les apports.

Les membres du Conseil appartenant à l'Etat et aux autres autorités participantes, recevront des appointements fixés par le Ministère des Communications et payés par la Caisse de l'Administration de la zone.

Une part de 5% du bénéfice net de l'entreprise sera accordée aux membres du Conseil d'Administration. Le reste du bénéfice sera partagé entre les participants proportionnelle-

ment à leurs apports. Le bénéfice net sera constitué par le surplus du revenu sur les dépenses, après déduction des dépenses générales, des impôts, des amortissements et des contributions au fonds des pensions des fonctionnaires.

Les décisions du Conseil d'Administration doivent être prises à une majorité des 2/3, le minimum des membres présents est 5. Des copies de ces décisions devront être envoyées, après chaque séance, au Ministère des Communications, qui, dans un délai de 10 jours, pourra suspendre l'exécution de ces décisions.

Les décisions suspendues pourront être annulées dans un délai de 30 jours conformément à l'avis du Conseil Supérieur des Communications.

Le Directeur sera de nationalité roumaine et nommé par le Ministère des Communications, par décret royal, et d'après la recommandation du Conseil d'Administration.

Il sera simultanément l'organe d'exécution du Conseil d'Administration et le représentant du Ministère des Communications.

Le reste du personnel de la zone sera nommé par le Conseil d'Administration, conformément aux instructions du Directeur.

La moitié de ce personnel sera de nationalité roumaine, les ingénieurs étant susceptibles d'être admis dans le cadre extérieur du Corps technique, s'ils satisfont aux autres conditions d'admission.

Les projets des travaux doivent être soumis à l'approbation du Ministère des Communications.

Le Conseil d'Administration soumettra, chaque année, deux mois avant la fin de l'année, le budget de l'entreprise, à l'approbation du Ministère des Communications. Il devra également présenter au Ministère des Communications, deux

mois après l'expiration de l'année le bilan de l'entreprise pour l'année expirée.

En cas de déficit permanent et sur la proposition du Conseil d'Administration, on pourra procéder à la liquidation de la zone libre, dans les mêmes formes que pour son institution.

Au bout de 30 ans, l'Etat a le droit de décider la suppression d'une zone libre quelconque.

ART. 5. — Le régime d'exploitation de la zone, ainsi que l'institution et la perception des taxes à l'intérieur des zones libres, seront arrêtés par un règlement, élaboré par le Ministère des Communications en collaboration avec les Ministères d'Industrie et Commerce, des Finances, et avec l'avis des Chambres de Commerce locales.

Ce règlement doit être sanctionné par un décret royal.

ART. 6. — L'Administration des zones libres comprendra la manipulation, la garde et la réexpédition des marchandises déposées dans ses enceintes ; elle pourra aussi louer à divers usagers de la zone, des bâtiments, des plateformes, des terrains, des quais, etc... en vue d'opérations spécialement déterminées.

ART. 7. — A l'intérieur des zones libres, tout commerce de détail est absolument défendu.

ART. 8. — Le service du mouvement des bateaux et des chemins de fer dans l'enceinte des zones libres, ainsi que le contrôle des limites et les communications avec l'extérieur, seront réglés par des dispositions spéciales élaborées par l'Administration des zones libres et approuvées par le Ministère des Finances.

ART. 9. — Les édifices à l'intérieur des zones libres ne peuvent être employés comme habitations. Pour la personne employée à l'intérieur des zones libres de façon permanente,

on autorisera seulement des locaux pour le service des postes de garde et des buvettes.

ART. 10. — a) Les terrains situés dans les zones libres ne peuvent pas être vendus ni cédés, ils peuvent, seulement, être loués pour une durée maximum de 50 ans.

Les locations pour plus de 3 ans, seront faites avec l'approbation du Ministère des Communications. Pour la construction des magasins, l'approbation du Conseil des Ministres sera nécessaire.

L'institution des fabriques nécessitera aussi l'approbation du Conseil des Ministres.

b) On pourra donner à bail, avec l'avis de l'Administration des zones libres et l'approbation des Ministères des Communications et des Affaires Etrangères, des terrains, à l'intérieur des zones libres, exclusivement en vue de faciliter le trafic d'un pays étranger.

ART. 11. — Toutes les marchandises, venant de l'étranger et entrant dans les zones libres n'auront aucune formalité douanière à accomplir et aucune taxe douanière à acquitter.

Ces marchandises pourront être réexpédiées à l'étranger ou dans une autre zone libre nationale, sans payer aucune taxe douanière.

Si les marchandises de l'intérieur de la zone, sont introduites en totalité ou en partie à l'intérieur du pays, elles seront passibles de taxes douanières d'importation eu égard à leur état à ce moment-là et sans distinction d'origine.

ART. 12. — Les marchandises indigènes qui pénètrent dans la zone auront à payer les taxes habituelles d'exportation.

Si elles sont réexpédiées à l'étranger, elles seront soumises au même régime que les marchandises étrangères qui se trouvent dans la zone.

Les marchandises indigènes introduites dans la zone seront assujéties à la loi douanière générale, à leur importation dans le pays.

Les matériaux destinés à la réparation des navires dans les chantiers situés dans l'enceinte des zones libres peuvent être exemptés de la taxe d'exportation, avec l'approbation du Ministère des Finances.

ART. 13. — L'introduction et la fabrication des marchandises à l'intérieur des zones libres peuvent être faites en quantités illimitées, à l'exception des explosifs, des matériaux de guerre ou autres matières prohibées telles que l'opium, ou nuisibles à la santé publique.

Les marchandises inflammables, les acides forts, et autres pouvant être dangereuses pour les constructions de l'intérieur des zones libres ne pourront être déposées que dans des endroits déterminés, fixés par l'administration.

ART. 14. — Les bâtiments qui entrent ou sortent de l'enceinte des zones libres, doivent être munis d'une liste de marchandises (manifeste) avec l'indication de leur genre, de leur quantité, du nombre de pièces, des marques appliquées et aussi avec la mention de leur provenance et destination. Les matières introduites dans la zone ou en sortant par voie terrestre doivent être munies de lettres ou déclarations contenant les mêmes indications.

ART. 15. — Les employés de l'administration douanière locale ont libre accès sur le territoire de la zone, en se conformant aux dispositions réglementaires de ces zones.

ART. 16. — Les contrôles de police, sanitaire et autres qui doivent être exercés par les organes de l'Etat, seront réglementés par des instructions spéciales, rédigées par les ministères respectifs d'accord avec l'administration des zones libres.

SANCTIONS ET PEINES

ART. 17. — Les usagers qui exercent un commerce illicite (art. 7) ou qui introduiront dans la zone des marchandises prohibées (art. 13), seront passibles d'une amende qui pourra atteindre la valeur intégrale des marchandises et encourront la confiscation des dites marchandises.

Les personnes et les usagers qui contreviendront aux prescriptions du règlement général des zones libres, seront passibles d'une amende prévue par la loi douanière. En cas de récidive, en dehors de l'amende, les coupables seront expulsés de l'intérieur de la zone libre.

ART. 18. — Les personnes et usagers possédant des installations, des dépôts ou emplacements à l'intérieur des zones libres et qui contreviendront aux dispositions des art. 7 et 13, perdront le droit d'utiliser leurs installations et leurs emplacements et seront expulsés sur le champ du territoire des zones libres.

ART. 19. — Les peines mentionnées par les art. 17 et 18 seront ordonnées par la voie administrative, conformément aux prescriptions réglementaires des zones libres, rédigées d'après la loi des douanes.

ART. 20. — Un règlement d'application de la présente loi sera élaboré par le Ministère des Communications et publié par décret royal, après avoir reçu l'avis du Conseil Consultatif des Communications.

ANNEXE C.

LOI SUR LES ZONES FRANCHES

Numéro 144 du 29 juillet 1929.

CH. I. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

ARTICLE PREMIER. — Dans les ports fluviaux ou maritimes ou dans les territoires situés dans leur voisinage immédiat, on pourra instituer des zones franches, mais elles ne pourront jamais occuper la totalité du port.

ART. 2. — Les zones franches font partie intégrante du territoire national roumain et sont assujeties aux lois roumaines, en exceptant la loi douanière et la loi pour l'encouragement de l'industrie.

ART. 3. — Par la présente loi, on institue des zones franches à raison d'une par port, à : Galatzi, Braïla, Giurgiu et Constantza.

L'institution des zones franches dans les autres ports sera faite par décret royal conformément au journal du Conseil des Ministres, sur les propositions des Ministres des Communications et Commerce et Industrie et avec l'avis de l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie.

La délimitation des zones franches sera faite par décret royal conformément au Journal du Conseil des Ministres, d'après la proposition du Ministère des Communications et avec l'avis d'une commission composée par les délégués des Ministères des Finances, des Communications, de l'Industrie et du Commerce et de la Guerre (à raison d'un délégué par Ministère) et d'un délégué de la Chambre de Commerce respective.

ART. 4. — L'expropriation des biens nécessaires à l'institution, à l'aménagement et au développement des zones franches sera faite par le Ministère des Communications, en se conformant aux règles de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les instances (organes) d'expropriation et de juridiction tiendront compte que la plus-value de ces biens, née du fait de l'institution d'une zone franche, n'entre pas dans la somme due comme juste et préalable réparation aux propriétaires expropriés.

Par dérogation à l'art. 20 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les décisions d'expropriation priveront le propriétaire de l'usage immédiat du bien exproprié.

ART. 5. — Les zones franches servent à :

a) La formation de dépôts de marchandises de toute provenance, qui pourront ensuite être importées ou expédiées ailleurs ;

b) Le conditionnement des marchandises de ces dépôts, par le changement de l'emballage, de la forme, de la couleur, de la qualité, de la composition de ces marchandises, en vue de les faire correspondre aux demandes des différents marchés ;

c) La fabrication de tout produit fait avec des matières premières ou semi-fabriquées, indigènes ou étrangères ;

d) L'installation des chantiers navals et de cales pour la construction et la réparation des bateaux avec des matières indigènes ou étrangères.

ART. 6. — L'installation des établissements industriels, des chantiers et des cales pour vaisseaux, doit satisfaire aux conditions suivantes :

1° — Les industries qui n'ont pas de similaires dans le

pays peuvent être instituées dans la zone franche avec l'approbation du Ministère de l'Industrie et du Commerce ;

2° — Les industries qui existent déjà dans le pays, peuvent être instituées dans la zone franche, moyennant l'autorisation des Ministères de l'Industrie et du Commerce, donnée à la suite des consultations de la Commission industrielle et du Ministère des Finances, par un journal du Conseil des Ministres et un décret royal ;

3° Les chantiers navals, et les cales pour les vaisseaux pourront être institués avec l'autorisation des Ministères de l'Industrie et du Commerce et de la Guerre, par Journal du Conseil des Ministres et décret royal.

ART. 7. — En cas de mobilisation et pendant toute la durée des hostilités, les normes de fonctionnement des zones franches et le traitement du personnel seront établis par les lois et les règlements militaires de guerre.

CH. II. - L'ORGANISATION ET LE CONTROLE DES ZONES FRANCHES

ART. 8. — Le Ministère des Communications accorde l'initiative de la création ainsi que de l'organisation de chaque zone franche, à une commission composée de 5 membres, à savoir :

- Un délégué du Ministère des Communications ;
- Un délégué du Ministère des Finances ;
- Un délégué du Ministère de l'Industrie et du Commerce ;
- Un délégué de la Chambre de Commerce locale ;
- Un délégué du Conseil Communal ou Municipal local.

Les membres de cette Commission seront nommés par le Ministère des Communications par décret royal pour une durée de 3 ans.

Le Président de cette Commission sera désigné par le Ministère des Communications.

ART. 9. — Les attributions de la Commission d'organisation de la zone franche consistent à :

a) Diriger et surveiller l'application des dispositions de la présente loi ;

b) Etudier le mode d'organisation et d'administration de la zone franche et présenter au Ministère des Communications les propositions qui s'y rapportent ;

c) Suivre les résultats de l'administration de la zone franche et recueillir les données concernant l'activité et le rendement des différentes institutions de la zone ;

d) Présenter chaque année aux Ministères des Communications, de l'Industrie et du Commerce un rapport général sur le mouvement de l'exploitation, en prévision des besoins futurs ;

e) Contrôler le fonctionnement général de la zone franche.

ART. 10. — Le mode de fonctionnement de la Commission d'organisation de la zone franche sera prévu dans le règlement de cette loi.

La Commission siégera à la Chambre de Commerce de la ville où se trouve la zone franche.

Le secrétaire de la Chambre de Commerce locale pourra remplir la fonction de secrétaire de la Commission d'organisation de la zone franche.

ART. 11. — Les membres de la Commission d'organisation de la zone franche doivent être roumains et jouir de l'exercice de leurs droits civils et politiques.

Ils ne peuvent être entrepreneurs, ni de toute façon, être intéressés à des opérations effectuées dans la zone. L'interdiction est absolue sous peine de révocation par le Ministère des Communications.

CH. III. — L'EXPLOITATION DES ZONES FRANCHES.

ART. 12. — L'exploitation totale ou partielle de la zone franche sera faite soit en régie publique commerciale, soit en régie mixte, soit par concession en conformité avec la loi sur la commercialisation de l'organisation et l'administration des entreprises et des biens publics.

Le choix de la forme d'exploitation sera fait par le Ministère des Communications suivant les avis de la Commission d'organisation de la zone et du Conseil Supérieur de l'administration des entreprises et biens publics.

ART. 13. — En cas d'exploitation d'une zone franche sous la forme d'une régie publique commerciale, les membres de la Commission d'organisation de la zone franche, feront partie du Conseil d'Administration de cette régie.

ART. 14. — En cas d'exploitation de la zone sous forme de régie mixte, le Conseil d'Administration de cette régie sera composé de 9 membres. Par dérogation à la loi sur la commercialisation de l'administration et de l'organisation des entreprises et des biens publics, trois de ces membres seront désignés parmi les membres de la Commission d'organisation de la zone franche, de la manière suivante : Le délégué du Ministère des Communications, le délégué du Ministère de l'Industrie et du Commerce et le délégué de la Chambre de Commerce et le délégué de la Chambre de Commerce locale ; les six autres membres seront élus par l'Assemblée générale de la régie mixte.

CH. IV. — LE RÉGIME DE LA ZONE FRANCHE.

ART. 15. — Les zones franches doivent être isolées.

ART. 16. — Tout commerce de détail est interdit à l'intérieur de la zone franche.

La fourniture des matières alimentaires et de toutes

autres matières ou produits nécessaires aux vaisseaux et aux services locaux, ainsi que l'emploi de ces produits à l'intérieur de la zone seront effectués conformément aux instructions données par la Commission d'organisation de la zone et approuvées par le Ministère des Communications.

ART. 17. — Le service du mouvement des vaisseaux et du Chemin de fer de la zone franche, ainsi que le contrôle des limites et des communications de la zone avec l'extérieur seront accomplis, conformément aux instructions spéciales, rédigées de même.

ART. 18. — Les édifices de l'intérieur de la zone ne pourront pas être utilisés comme maisons d'habitation, ni même pour le personnel employé dans la zone.

A l'intérieur de la zone ne seront tolérés que les locaux destinés à la police et les buvettes.

ART. 19. — Toutes les marchandises en provenance de l'étranger, qui pénètrent dans les zones franches, n'ont à accomplir aucune formalité douanière et n'ont à acquitter aucun droit douanier ou local.

Ces marchandises peuvent être expédiées à l'étranger ou dans les autres zones franches situées dans les ports nationaux, sans acquitter de taxes douanières ou d'exportation.

Si les marchandises en provenance de la zone franche sont introduites à l'intérieur du pays, elles paieront les taxes en vigueur, douanières et de port, eu égard à leur état au moment de l'introduction dans le pays, soit qu'elles proviennent de l'étranger, soit qu'elles aient été fabriquées ou conditionnées à l'intérieur de la zone franche avec des matières premières indigènes ou étrangères.

ART. 20. — Les marchandises indigènes qui pénètrent dans la zone doivent justifier du paiement des taxes d'exportation (s'il y en a).

Si ces marchandises sont ensuite expédiées à l'étranger elles seront soumises au même régime que les marchandises étrangères qui se trouvent dans la zone.

Les marchandises indigènes, préalablement identifiées, introduites dans la zone, et réimportées dans un délai maximum de 6 mois, et dans le même état, seront exemptées des droits à l'importation et paieront seulement les droits de port.

Si ces marchandises ont fait l'objet d'une transformation elles paieront alors, en cas de réimportation, en plus des taxes en vigueur pour les ports et les droits d'importation, les autres droits accessoires éventuels.

Les matériaux destinés à la construction et à la réparation des navires (dans les chantiers où simplement dans l'enceinte des zones franches) pourront être exemptés de droits d'exportation avec l'autorisation du Ministère des Finances.

ART. 21. — On peut introduire à l'intérieur des zones franches toutes sortes de marchandises à l'exception des explosifs, des matériaux de guerre, des marchandises prohibées telles que : l'opium, les stupéfiants ou autres produits dangereux pour la santé publique.

Les marchandises inflammables telles que : acides forts, etc... qui peuvent porter atteinte aux constructions situées à l'intérieur de la zone ne peuvent être déposées que dans certains emplacements, fixés par l'administration de la zone et faisant l'objet d'une police spéciale.

ART. 22. — Les bateaux qui pénètrent dans la zone franche ou qui en sortent doivent être munis d'une liste (manifeste) des marchandises, indiquant leur qualité, quantité, le numéro des pièces, la marque appliquée, ainsi que les lieux de provenance et de destination.

Les marchandises qui pénètrent dans la zone franche ou qui en sortent par la voie terrestre doivent être munies de

lettres de voiture ou de déclarations portant les mêmes indications.

ART. 23. — Les organes de contrôle, ainsi que les agents de la police, de la sûreté, sanitaires, de Ministère de l'Industrie et du Commerce, du Ministère du Travail, ainsi que tous les autres agents de contrôle de l'Etat, pourront exercer leurs fonctions à l'intérieur de la zone franche, avec l'autorisation de la Commission d'organisation de la zone.

CH. V. — CONTRAVENTIONS. SANCTIONS.

ART. 24. — Les contrevenants à l'Administration et au contrôle de la zone franche seront punis, en dehors des peines prévues par le Code Pénal, de la manière suivante :

a) L'exercice d'un commerce de détail, par dérogation à l'art. 16, sera passible d'une amende de 1.000 à 20.000 lei et de la confiscation de ces marchandises ;

b) L'introduction des marchandises prohibées par l'art. 21 dans la zone, sera punie d'une amende de 5.000 à 50.000 lei et la confiscation de ces marchandises ;

c) Le dépôt de marchandises inflammables mentionnées par l'art. 21, dans des emplacements autres que ceux indiqués par le service de la zone, sera puni d'une amende de 5.000 à 50.000 lei, et le transport des marchandises sera fait par l'Administration de la zone aux frais du propriétaire.

Toutes les sommes ainsi perçues seront versées à l'Administration générale des ports et des voies de Communications par eau.

ART. 25. — En cas de récidive dans un délai de trois mois, par dérogation aux alinéas a) et b) de l'article précédent, les contrevenants seront expulsés de la zone.

ART. 26. — Toute contravention à la présente loi sera constatée par un procès-verbal.

Les personnes suivantes auront, seules, le droit d'instrumenter :

- 1) Un délégué de la Commission d'organisation de la zone ;
- 2) Le Capitaine du port ;
- 3) Le Secrétaire de la Commission d'organisation de la zone ;
- 4) Les agents de contrôle de l'Etat.

Ces procès-verbaux dûment conclus deviendront exécutoires après approbation par une décision motivée de la Commission d'organisation de la zone.

Cette approbation sera donnée à la suite d'une citation adressée au contrevenant.

Les décisions ainsi approuvées seront exécutées par les agents du fisc, en conformité avec la loi sur la perception des revenus de l'Etat.

ART. 27. — Les décisions pourront être attaquées en appel, dans un délai de cinq jours à partir de la communication.

L'appel ne suspendra l'exécution qu'en cas de consignation de toute l'amende à l'Administration financière locale.

ART. 28. — L'appel sera jugé d'urgence.

Le Tribunal ne peut pas appliquer l'art. 60 du Code Pénal.

Les Jugements du Tribunal sont exécutoires sans opposition.

Les recours seront jugés d'urgence par les Cours d'Appel respectives.

ART. 29. — Un règlement arrêtera le mode d'application de la présente loi.

Le Ministre des Communications ad-interim :

VIRGIL MADGEARU.

Le Rapporteur : VLAD DIMITRIU.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES CITÉS OU CONSULTÉS :

- AFTALION ALBERT. — Les ports francs en Allemagne et les projets de création des ports francs en France. (Rev. d'économie politique) Paris, 1901.
- ALLIX EDGARD. — Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière, 5 éd. Paris, 1927.
- ARNAUNÉ. — Le Commerce extérieur et les tarifs de douane.
- BAICOIANU C. — Istoria politicei vamale si comerciale a Romaniei 2 t. Bucarest, 1904.
- BARITCH. — Die Hamburgischen Freihäfen und ihre Zollsicheren Umschliessungen, Berlin, 1924.
- BELLET DANIEL. — La question des zones et ports francs. (Rev. d'économie politique) Paris, 1917.
- BOSSUET JACQUES. — Ports francs et zones franches. Thèse. Paris, 1904.
- CANDACE GRATIEN. — Proposition de loi sur l'institution des zones franches en France, à la Chambre des Députés, n° 209, sess. 1928.
- CANDACE GRATIEN. — La marine marchande française et son importance dans la vie nationale. Paris, 1930.
- CHIARINI ANGELO. — Porti franchi in Italia. Bologna, 1929.
- CHOSSEGROS. — Les ports francs et les zones franches. Thèse, Paris, 1911.
- CIORICEANU D. GEORGES. — La Roumanie économique. Paris, 1928.
- CIORICEANU D. GEORGES. — Les grands ports de Roumanie. Paris, 1928.
- COSTINESCO EMIL. — Le tarif douanier de 1904. Bucarest, 1904.

DEMETRIAD P., Ing. — Autonomia porturilor. Zonele libere Braïla, 1927.

DOLLOT RENÉ. — Le port franc de Hambourg. (Rev, polit. et parl.) Paris, 1905.

DUTHOYA LOUIS. — Villes franches, ports francs et entrepôts de Douane. Paris, 1898.

EMILIAN ST. — L'industrie en Roumanie. Bucarest, 1919.

ESTRINE, RICHARD et GOUIN. — Un port franc à Marseille. 1897.

GOUILLOUARD. — Les ports francs. (Rev. de Science et législ. financ.) 1904.

HAAS ROBERT. — Régime international des zones franches dans les ports maritimes. (Réc. des Cours de l'Académie de Droit intern.) Paris, 1928.

HALLUNGA ALEX. — L'évolution et la révision récente du tarif douanier en Roumanie. Thèse. Paris, 1927.

HINNES W. — Rapport relatif à la navigation sur le Danube, présenté à la Sociétés des Nations. Genève, 1921.

HUGOT JEAN-LOUIS. — Les ports francs. Thèse. Paris, 1916.

IANGAKIS CONST. — Le port de Trieste. Lausanne, 1923.

IORDACHESCO TH. V. — La politique douanière de la Roumanie depuis la Dacie Trajane. Thèse. Paris, 1924.

IORGA N. — Istoria comerului, 2 t. Bucarest, 1925.

KUGLER HELLM. — Die entstehung der neuen Freihafenformen. (Weltwirtschaftl. Archiv). Jena, 1923.

LE MARIE HENRI. — Les ports francs. Laval, 1904.

MANOILESCO CONST. — Protectionnisme et échange international. Paris, 1929.

MASSON PAUL. — Ports francs d'autrefois et d'aujourd'hui. Paris, 1905.

MEISEL F. — Die Freihäfen der Welt (im Schiffahrts jahrbuch). Hambourg, 1923.

- MUNTEANU I. G. — Al Vilea Congres al Comerelor de Comert si industrie. Galatzi, 1904.
- MOURRE CHARLES. — Rapport présenté à la Société pour la défense du commerce et de l'industrie de Marseille. Marseille, 1930.
- NECULCEA. — Tariful vamal si conventiile comerciale. Bucarest, 1911.
- REVARD ROGER. — Le Danube maritime et le port de Galatzi. Thèse. Paris, 1929.
- ROUSIER PAUL (DE). — Les grands ports de France. Hambourg et l'Allemagne contemporaine. (Rev. de Paris). 1900.
- SAVARY R.-H. — La Tchecoslovaquie. Paris, 1930.
- Dr. SZANA ALEX. — Die Donau. Bratislava, 1928.
- TRUCHY HENRI. — Cours d'économie politique, 2 éd. Paris, 1927.
- WENDEMUTH L. U. W. BOTTCHEER. — Der Hafen von Hamburg. Hamburg, 1927.

DOCUMENTS, REVUES ET JOURNAUX CITÉS OU CONSULTÉS

- Argus (du 17 déc. 1926).
- Bulletin annuel de la zone franche de Salonique (1926-1927-1928-1929).
- Buletinul Camerei de Comert si industrie din Galatzi (N° 7, 8, 9), 1924.
- Chambre de commerce de Gênes. Il deposita franco di Genova, 1924.
- Comertul exterior al Romaniei (1871-1927).
- Comptes-rendus et textes relatifs aux recommandations sur le régime international des chemins de fer et sur les ports placés sous un régime international. (Conférence de Barcelone). Genève, 1921.

L'Europe Nouvelle, 16 août 1924, 25 octobre 1930.

Lois et Règlements du port de Copenhague. Copenhague,
1926.

Miscarea porturilor (1890-1928).

Monitorul oficial (N° 62, 166, 171), 1929.

Traité de Versailles et Pacte de la Société des Nations. Paris,
1919.

Weser Zeitung (28 mai 1930).

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
Titre 1. — ETUDE ECONOMIQUE DES ZONES FRANCHES	
CHAPITRE 1. — <i>Historique des zones franches. Leur état actuel.</i>	
Les villes franches. — L'édit de Colbert du 26 mars 1669. — La proposition faite en 1815 par le Ministre d'Etat Chaptal en vue d'instituer une zone franche à Marseille. — La zone franche de Hambourg. Ses caractéristiques. Définition. — Le « deposito franco » de Gênes. — Les nouvelles zones franches à travers l'Europe	9
CHAPITRE 2. — <i>Le rôle des zones franches.</i>	
L'activité des grands ports et les régimes douaniers protectionnistes. — Le rôle commercial, maritime et industriel des zones franches	35
CHAPITRE 3. — <i>Les fonctions internationales des zones franches.</i>	
Les articles 328-330 et 363-364 du Traité de Versailles et les zones de Hambourg et de Stettin. — D'autres textes internationaux consacrés à l'usage international des zones franches. — La convention du 10 mai 1923 signée entre la Grèce et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, en vue de régler le transit serbe par la voie de la zone franche de Salonique	53

Titre 2. — LES ZONES FRANCHES EN ROUMANIE

CHAPITRE 4. — *Le régime douanier en Roumanie.*

Les étapes importantes de la législation douanière roumaine tendant à une organisation du protectionnisme économique. — Les lois douanières de 1860, 1874, 1885, 1891, 1904, 1906. — La politique douanière après la guerre de 1916-1918. — La loi des douanes du 30 juillet 1929. — Critiques faites à l'institution de l'entrepôt par M. G. Orléano.

77

CHAPITRE 5. — *Les ports de Galatzi, Braïla, Giurgiu et Constantza.*

L'importance du Danube et de la Mer Noire pour le trafic international. — Les zones franches roumaines et le transit des marchandises des pays de l'Europe Centrale et de la Pologne. — Evolution et situation actuelle des ports de Galatzi, Braïla, Giurgiu et Constantza

105

CHAPITRE 6. — *L'action menée en Roumanie en vue de l'institution des zones franches.*

Le Congrès des Chambres de Commerce et Industrie, tenu à Galatzi les 23 et 24 mai 1904. — La loi Costinesco de 1910, pour l'encouragement de l'industrie nationale et les passages se référant à l'institution des zones franches. — Les projets de loi Orléano, Tancrede, Constantinesco et Valeano.

123

CHAPITRE 7. — *Examen de la loi sur les zones franches du 29 juillet 1929.*

Dispositions générales. — L'organisation et le contrôle de la zone franche. — L'exploitation de la zone franche. — Le régime de la zone franche. — Contraventions. — Sanctions

143

CONCLUSION	159
ANNEXE A. — Projet de loi rédigé par une Commission parlementaire présidée par M. M. G. Orléano, Président de la Chambre des Députés	162
ANNEXE B. — Projet de loi relatif à l'instruction des zones libres dans les ports, élaboré par le Gouvernement Averesco, et approuvé par le « Conseil Législatif » de Décem- bre 1926	164
ANNEXE C. — Loi sur les zones franches, numéro 144, du 29 juillet 1929	172
BIBLIOGRAPHIE	181
